

Numéro du rôle : 5891
Arrêt n° 132/2015 du 1er octobre 2015

ARRET

---

*En cause* : le recours en annulation du chapitre 6 (articles 6.1.1 à 6.5.4) et de l'article 10.2.2 du décret flamand du 12 juillet 2013 relatif au patrimoine immobilier, introduit par l'ASBL « Association Royale des Demeures Historiques et Jardins de Belgique » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

### I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 16 avril 2014 et parvenue au greffe le 17 avril 2014, un recours en annulation du chapitre 6 (articles 6.1.1 à 6.5.4) et de l'article 10.2.2 du décret flamand du 12 juillet 2013 relatif au patrimoine immobilier (publié au *Moniteur belge* du 17 octobre 2013) a été introduit par l'ASBL « Association Royale des Demeures Historiques et Jardins de Belgique », la SPRL « Urselia », Joseph d'Ursel de Bousies, Claire d'Ursel de Bousies et Alix d'Ursel de Bousies, assistés et représentés par Me D. Ryckbost, avocat au barreau de Bruges.

Le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me V. Tollenaere et Me T. De Sutter, avocats au barreau de Gand, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement flamand a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 13 janvier 2015, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et F. Daoût, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 4 février 2015 et l'affaire mise en délibéré.

A la suite de la demande des parties requérantes à être entendues, la Cour, par ordonnance du 3 février 2015, a fixé l'audience au 3 mars 2015.

A l'audience publique du 3 mars 2015 :

- ont comparu :
  - . Me D. Ryckbost, pour les parties requérantes;
  - . Me V. Tollenaere, qui comparaisait également *loco* Me T. De Sutter, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et F. Daoût ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. En droit

- A -

### *Quant à l'intérêt*

A.1.1. L'ASBL « Association Royale des Demeures Historiques et Jardins de Belgique » fait valoir qu'elle défend depuis plus de quatre-vingts ans les intérêts des propriétaires privés de monuments et paysages protégés. Son objet statutaire consisterait à promouvoir la sauvegarde et la mise en valeur des demeures historiques, du patrimoine que représentent les jardins et les paysages naturels, en ce compris leurs éléments décoratifs et mobiliers. A cet égard, la défense des droits des membres de l'association serait primordiale.

Selon cette partie, cet objet se distingue suffisamment de l'intérêt général et dépasse également les intérêts individuels des différents membres. Le fonctionnement durable et l'activité réelle de l'ASBL sont établis par ses lettres d'information régulières et diverses interventions dans la prise de décision politique, parmi lesquelles sa collaboration à la rédaction d'un projet de note lors de la préparation du décret attaqué. En outre, l'ASBL possède et gère elle-même deux monuments protégés en Flandre, à savoir le château de Laarne et le château de Beersel.

A.1.2. La SPRL « Urselia » a pour objet la préservation, la gestion et l'extension judicieuse du patrimoine immobilier et mobilier apporté dans la société, ainsi que l'agriculture, l'horticulture, l'élevage, la pisciculture et l'exploitation touristique du domaine du château d'Hex à Heers. Cette SPRL estime être directement et défavorablement affectée par les dispositions attaquées, qui rendent la préservation et la gestion du patrimoine historique dont elle est propriétaire plus difficiles.

A.1.3. Les troisième, quatrième et cinquième parties requérantes font valoir qu'en tant qu'habitants du château de Hex et propriétaires indivis des biens culturels qui s'y trouvent, elles sont directement et défavorablement affectées par les dispositions attaquées, étant donné qu'elles perdent le droit de disposer de leurs biens.

A.2.1. Selon le Gouvernement flamand, la requête introduite par l'ASBL « Association Royale des Demeures Historiques et Jardins de Belgique » n'est pas recevable, étant donné que l'activité de cette ASBL est principalement axée sur le soutien de ses membres individuels. Son objet social serait du reste formulé de manière tellement large que le présent recours équivaudrait de sa part à une action populaire. Dans la mesure où l'ASBL fait référence à ses propriétés, le Gouvernement flamand observe qu'il s'agit de monuments déjà protégés de sorte que l'ASBL n'aurait pas d'intérêt à l'annulation de dispositions relatives à la protection provisoire ou à la protection définitive de biens.

A.2.2. Les propriétés de la SPRL « Urselia » seraient elles aussi des monuments déjà protégés, de sorte que le décret attaqué ne saurait avoir une influence défavorable sur sa situation.

A.2.3. Les troisième, quatrième et cinquième parties requérantes ne démontrent pas qu'elles sont propriétaires indivis du château de Hex et des biens culturels qui s'y trouvent. Par ailleurs, elles n'indiquent pas de quels biens culturels elles sont propriétaires.

A.3. Selon les parties requérantes, le Gouvernement flamand ne peut pas prétendre simultanément que l'objet social de l'ASBL « Association Royale des Demeures Historiques et Jardins de Belgique » se limite aux intérêts de ses membres et que le présent recours constitue de sa part une action populaire. Par ailleurs, l'objet social dépasse l'intérêt des membres individuels et est poursuivi d'autres manières que le soutien des membres individuels.

De plus, le décret attaqué est également applicable, en vertu de ses articles 12.3.2 et 12.3.3, à des monuments qui étaient déjà protégés avant son entrée en vigueur. Ces monuments sont soumis à des règles plus sévères qu'auparavant.

Au demeurant, les troisième, quatrième et cinquième parties requérantes ont déjà été confrontées dans le passé au fait que des documents photographiques concernant l'intérieur d'un bien et les biens culturels qui s'y trouvent ont été insérés dans l'inventaire du patrimoine architectural. Elles ont aussi assuré, pour un montant de cinq millions d'euros, les objets d'art qui se trouvent dans le château de Hex.

### *Quant au premier moyen*

A.4. Dans le premier moyen, les parties requérantes font valoir que les articles 6.1.1 à 6.5.4 du décret attaqué ne sont pas compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Ces dispositions violeraient plus précisément le principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques, en ce qu'elles permettraient à l'autorité d'imposer, sans aucune compensation, en l'absence de concertation ou consultation préalable, de graves restrictions au droit de propriété, notamment sous la forme d'objectifs de gestion, violation s'étendant aux biens culturels qui se trouvent dans le monument protégé, même si ces biens sont en principe mobiliers. Le moyen se décompose en deux branches.

### *Quant à la première branche du premier moyen*

A.5. Dans la première branche du premier moyen, les parties requérantes contestent la possibilité pour l'autorité publique d'imposer, sans concertation ni consultation, au cours de la procédure de protection d'un monument, de graves restrictions au droit de propriété, notamment sous la forme d'objectifs de gestion, sans prévoir de compensations adéquates.

Selon les parties requérantes, le principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques, qui a été reconnu par la Cour de cassation en tant que principe général de droit, implique que l'autorité publique ne peut, sans indemnisation, soumettre les propriétés à des charges plus lourdes que les charges qu'un particulier est censé supporter dans l'intérêt général. Cette obligation d'indemnisation de la part de l'autorité publique résulte du principe de proportionnalité et s'applique en cas d'ingérence grave et de longue durée dans la substance du droit de propriété, même si cette ingérence n'entraîne pas une diminution de valeur.

A.6.1. La décision prise unilatéralement par l'autorité flamande de protéger provisoirement un monument aurait d'énormes conséquences pour les titulaires de droits réels sur ce bien, étant donné que cette protection s'accompagne d'objectifs de gestion, d'une obligation de conservation active, de prescriptions particulières en matière de conservation et d'entretien du bien, d'une interdiction de démolition, d'une interdiction de déplacer les biens culturels présents et de l'obligation de faire approuver toutes les opérations par l'Agence. Les manquements à ces obligations sont sanctionnés d'une peine d'emprisonnement de huit jours à cinq ans et d'une amende de 26 à 400 000 euros.

Par conséquent, le propriétaire perdrait le droit de disposer librement de ses biens. Ces lourdes charges sont imposées sans concertation préalable ni consultation et sans compensation adéquate. Les primes prévues par le décret attaqué sont conditionnelles et limitées aux crédits disponibles. Aucun incitant fiscal n'a été prévu, pas plus qu'une obligation d'achat par l'autorité flamande.

A.6.2. Par ailleurs, après autorisation du tribunal de première instance sur requête unilatérale, les fonctionnaires désignés par le Gouvernement flamand ont accès au bien immobilier dès la phase de protection provisoire, même s'il s'agit d'une habitation privée ou d'un local professionnel. Les propriétaires concernés ne sont le plus souvent informés de la procédure de protection que lorsque ces fonctionnaires se trouvent déjà devant leur porte, munis d'une ordonnance. Ensuite, des informations relevant de la sphère privée, y compris des photos de l'intérieur d'habitations privées, sont mises à la disposition du public, bien qu'aucun arrêté de protection définitive ne soit encore pris. La sécurité et l'assurabilité d'habitations privées sont ainsi compromises, selon les parties requérantes.

A.6.3. Le droit des propriétaires d'être entendu n'est garanti qu'après que les restrictions précitées au droit de propriété ont été apportées. En outre, le décret attaqué ne détermine pas comment l'autorité doit traiter les informations recueillies lors de l'exercice du droit d'audition. Ces informations ne doivent pas être communiquées aux instances consultatives ni figurer dans le dossier de protection. Il ne doit pas non plus en être tenu compte dans la motivation de l'arrêté de protection définitive. L'arrêté d'exécution du décret ne précise du reste en aucune manière le droit d'audition.

Par conséquent, lors de la protection d'un bien immobilier, il n'est tenu aucun compte des personnes qui disposent de la plus grande expérience et du plus grand nombre d'informations relatives au site et à sa valeur patrimoniale.

Les parties requérantes soulignent que le « Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening » (ci-après : Conseil consultatif stratégique pour l'aménagement du territoire) et le « Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen » (ci-après : Conseil socio-économique de la Flandre) ont attiré l'attention, dans leurs avis rédigés à l'occasion de l'élaboration des dispositions attaquées, sur la nécessité d'une assise sociale pour la politique relative au patrimoine. En outre, ils ont souligné que les dispositions attaquées manifestent une grande méfiance à l'égard du citoyen et accordent une trop grande marge de manœuvre à l'autorité publique, alors qu'il est nécessaire de recourir à des processus transparents. La participation des titulaires de droits réels à la procédure de protection figure aussi, du reste, dans la recommandation R(98)4 du Conseil de l'Europe du 17 mars 1998.

L'absence de participation des titulaires de droits réels à la procédure de protection de leur propriété contraste par ailleurs de façon flagrante avec l'importante participation préalable considérable du collège des bourgmestre et échevins, de divers départements ou agences de l'autorité flamande et de la Commission flamande du patrimoine immobilier.

A.7.1. Selon les parties requérantes, eu égard à l'impact très important des mesures précitées sur le droit au respect des biens, l'absence d'indemnisation adéquate ne peut se justifier. La nécessité de prévoir les instruments financiers et fiscaux nécessaires et d'autres incitants dans le cadre de la protection des monuments est en effet expressément mentionnée à l'article 6 de la Convention de Grenade du 3 octobre 1985, ratifiée par la Belgique le 8 juin 1992 et entrée en vigueur pour la Belgique le 8 novembre 1993. La recommandation du Conseil de l'Europe précitée postule elle aussi le soutien financier des propriétaires privés.

Il ressort toutefois de l'analyse d'impact de la réglementation effectuée pour le décret attaqué que les moyens actuels destinés au financement de la politique en matière de patrimoine sont insuffisants et que de nombreuses demandes de primes à la restauration aboutissent sur la liste d'attente, alors que le nombre de biens protégés croît sans cesse. En outre, les règles actuelles de financement sont inadaptées et manquent de simplicité, de transparence, de souplesse et de sécurité juridique. L'avis négatif rendu par l'Inspection des finances le 4 juillet 2011 fait au demeurant apparaître qu'il est irréaliste, voire naïf, de supposer que des moyens suffisants seront disponibles pour les nouvelles primes et subventions et pour les nouveaux frais de fonctionnement. La situation actuelle, dans laquelle seul un pourcentage limité des demandes est honoré, porte atteinte à l'égalité de traitement et entraîne la dégradation continue de différents monuments, de sorte que les coûts à long terme ne font qu'augmenter.

A.7.2. Selon les parties requérantes, la prime existante en matière de patrimoine ne constitue qu'un instrument destiné à couvrir ponctuellement les frais élevés et ne constitue pas un moyen de compenser les restrictions à la propriété instaurées par le décret.

Le chapitre 10 du décret attaqué ne contient d'ailleurs que certains principes vagues et ne compense pas les charges imposées en vertu du chapitre 6 du même décret. Les subsides et primes en matière de patrimoine ne peuvent être accordés que dans les limites des crédits disponibles dans le budget du Gouvernement flamand. En outre, des subsides ne sont prévus que pour des services intercommunaux du patrimoine immobilier, pour des conventions de gestion qui intéressent principalement des agriculteurs et pour de grands projets. La prime en matière de patrimoine n'est accordée que pour certains travaux et est limitée pour les personnes physiques à 32,5 % du montant desdits travaux. Par ailleurs, le projet n'explique pas pourquoi les personnes physiques sont traitées plus défavorablement sur ce plan que les communes, les régies communales autonomes, les centres publics d'action sociale ou les sociétés de logement social. Le cadre d'octroi de ces primes n'est du reste pas suffisamment transparent, ce qui entraîne un risque d'arbitraire lors de l'octroi éventuel de celles-ci.

De même, différents travaux qui sont pourtant essentiels à la préservation du patrimoine ne donnent pas droit à une prime, ce qui freinera les investissements dans le patrimoine immobilier. La non-exécution de certains de ces travaux, tels que des travaux de sécurisation, est cependant punie de sanctions pénales sévères.

Le législateur décréte n'a pas davantage prévu de mesures ou d'instruments fiscaux pour dédommager du préjudice, comme l'exonération des droits de donation et de succession, des droits d'enregistrement réduits, l'exonération du précompte immobilier et autres, bien que l'avis précité du Conseil consultatif stratégique pour l'aménagement du territoire plaide en faveur de tels incitants fiscaux.

Pour le reste, contrairement à des décrets similaires, le décret attaqué ne contient pas de disposition en vertu de laquelle le propriétaire peut contraindre l'autorité à l'exproprier du bien concerné. Diverses autres réglementations, telles que le décret portant protection des sites ruraux, le décret portant protection du patrimoine

culturel mobilier présentant un intérêt exceptionnel, le décret concernant la conservation de la nature et le milieu naturel, le Code flamand de l'aménagement du territoire et le décret relatif à la politique intégrée de l'eau prévoient par contre une obligation d'achat si le préjudice pour le propriétaire dépasse certains seuils.

A.8. Selon le Gouvernement flamand, il existe seulement une obligation d'indemnisation pour les expropriations mais pas pour d'autres mesures restrictives de propriété. Aucun droit à une indemnisation ne découle donc d'une servitude d'utilité publique. Tel ne serait le cas que si une charge imposée à un propriétaire était plus lourde que celle qu'une personne doit supporter dans l'intérêt général. Partant, la Cour doit examiner *in concreto* si la charge imposée au propriétaire est proportionnée à l'objectif poursuivi par la mesure de protection.

A.9. Selon le Gouvernement flamand, une mesure de protection entraîne toujours une limitation de l'utilisation du bien protégé. Les arrêtés de protection sont des arrêtés individuels qui doivent s'intégrer dans le cadre des lois existantes et des normes juridiques établies valablement par d'autres autorités administratives. Ainsi, elles ne peuvent pas être contraires aux plans d'aménagement existants.

Les effets juridiques d'un arrêté de protection ne peuvent pas être assimilés à une expropriation *de facto* mais sont des mesures adéquates pour réaliser un objectif d'intérêt général. Ces effets juridiques ne sont disproportionnés que s'ils équivalent à une interdiction de bâtir.

A.10.1. Selon le Gouvernement flamand, en ce qui concerne le patrimoine immobilier, l'exigence d'intérêt général consiste à établir comme propriété collective la résultante spatiale et matérielle de siècles d'usages socio-culturels et économiques et à transmettre ces derniers aux générations futures. Aucun des trois éléments présentés par les parties requérantes n'est disproportionné au regard de cet objectif.

A.10.2. En ce qui concerne les limitations apportées au droit de propriété, le Gouvernement flamand soutient que les articles 6.4.1 et 6.4.2 du décret attaqué ne vont pas plus loin que ce que préoyaient les règles du décret du 3 mars 1976, applicables antérieurement. Elles sont seulement formulées en des termes plus généraux, afin de pouvoir s'appliquer à tout type de bien protégé. La présence des objectifs de gestion dans l'arrêté de protection précise seulement à long terme le contenu des obligations d'entretien et de préservation et offre ainsi davantage de sécurité juridique aux titulaires de droits réels. De même, le principe de préservation passive, prévu à l'article 6.4.3 du décret attaqué, n'est pas nouveau, puisqu'il figurait déjà dans le décret portant protection des sites ruraux et dans le décret portant protection du patrimoine archéologique. La limitation des travaux qui peuvent être effectués sur un monument, comme prévu à l'article 6.4.4 du décret attaqué, ne fait que reprendre l'article 11, § 4, du décret du 3 mars 1976. En outre, les actes soumis à autorisation sont énumérés plus clairement qu'auparavant. L'article 6.4.6 du décret attaqué étend même les possibilités de recours administratifs par rapport aux anciennes règles.

A.10.3. En ce qui concerne l'absence de concertation organisée, le Gouvernement flamand soutient que les parties requérantes négligent le caractère temporaire de la protection provisoire : si aucun arrêté de protection définitif ne succède à l'arrêté de protection provisoire dans les neuf mois, la protection temporaire perd son effet.

Par ailleurs, l'absence de participation du titulaire d'un droit réel est dictée par la nécessité d'éviter que des travaux soient exécutés en toute hâte afin de soustraire le bien aux effets futurs de la protection définitive. En tout état de cause, la décision relative à la protection provisoire peut être prise seulement à la condition que suffisamment d'informations sur la valeur patrimoniale aient été recueillies. Il ne ressort pas de la recommandation précitée du Conseil de l'Europe que le propriétaire doive déjà disposer d'une faculté de participation au stade de la protection provisoire.

En outre, le titulaire d'un droit réel dispose d'une protection suffisante après que l'arrêté de protection provisoire a été pris. L'article 6.1.6 du décret attaqué lui reconnaît le droit d'être entendu et l'article 6.1.7 du décret attaqué lui accorde le droit de formuler ses objections au cours de l'enquête publique. Il dispose aussi du droit relatif à la publicité de l'administration et du droit d'exercer un recours devant le Conseil d'Etat, tant contre la protection provisoire que contre la protection définitive.

Si le titulaire d'un droit réel fait usage de son droit à être entendu, cette utilisation fait naître, pour l'administration, l'obligation de l'entendre. Dans le cadre de son obligation de motivation, l'administration est également obligée de tenir compte de toutes ses observations. Tous ces éléments doivent également figurer dans le dossier de protection et se trouvent sous le contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat.

La participation des propriétaires des biens culturels est par ailleurs assurée par l'obligation incombant aux propriétaires des monuments de les informer, par envoi sécurisé, de l'arrêté de protection provisoire.

Au demeurant, la présence d'un bien dans l'inventaire du patrimoine architectural ne constitue pas une première protection étant donné que cette présence n'a pas pour effet que le bien sera véritablement protégé. L'inventaire constitue seulement une liste de biens immobiliers et ensembles de biens immobiliers ayant une valeur patrimoniale.

La distinction entre le titulaire d'un droit réel et les différentes autorités publiques, en ce qui concerne la participation préalable, s'explique par la nécessité, d'une part, de recueillir l'avis des autorités locales concernées et, d'autre part, de protéger le patrimoine dans l'attente de la protection provisoire. Les deux catégories ne peuvent d'ailleurs pas être comparées, étant donné que les autorités poursuivent l'intérêt général tandis que le titulaire d'un droit réel poursuit seulement son intérêt personnel.

A.10.4. En ce qui concerne l'absence d'indemnités adéquates, le Gouvernement flamand soutient que la Convention de Grenade et la recommandation précitée du Conseil de l'Europe obligent seulement à fournir un soutien financier pour l'entretien et la restauration du patrimoine protégé. Par ailleurs, cette disposition est formulée de manière tellement vague que la Convention de Grenade n'a pas d'effet direct dans l'ordre juridique interne. Elle ne contient en aucun cas le droit d'obtenir une compensation pour le propriétaire d'un bien qui est classé comme monument.

Par ailleurs, le décret attaqué prévoit effectivement des primes et des subsides. Le subside est une contribution financière forfaitaire et limitée dans le temps, accordée aux associations et personnes morales en vue d'inciter à la réalisation de la politique en matière de patrimoine. La prime est une contribution financière, proportionnelle aux engagements pris par le maître de l'ouvrage, destinée à certains travaux, plus précisément des recherches archéologiques ou des travaux effectués sur ou dans un monument protégé. En outre, l'article 145/36 du Code des impôts sur les revenus 1992 prévoit une réduction d'impôts de 37 640 euros maximum pour les dépenses effectuées pour des biens immobiliers et paysages protégés. La limitation de ces incitants financiers dans le temps et en valeur relève de la liberté d'action du législateur décretaal. L'augmentation de budget demandée par les parties requérantes en faveur du patrimoine immobilier est au demeurant indépendante du décret attaqué.

A.11.1. Les parties requérantes estiment qu'il n'est pas pertinent de savoir si les règles attaquées impliquent ou non une limitation du droit de propriété plus sévère que les anciennes règles. En effet, les présentes règles doivent être compatibles avec le principe d'égalité et avec le droit de propriété, compte tenu des conceptions actuelles sur le droit de propriété dégagées par la Cour européenne des droits de l'homme et par la Cour constitutionnelle. Selon cette jurisprudence, des restrictions graves au droit de propriété, qui impliquent une charge plus lourde que celle qui peut être attendue de la part d'un propriétaire privé dans l'intérêt général, doivent donner lieu à une indemnisation. Le décret attaqué limite fortement le droit de propriété sans prévoir de compensation adéquate, de sorte que le principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques est violé.

Pour le reste, les parties requérantes persistent dans leur analyse selon laquelle le décret attaqué aggrave considérablement l'atteinte portée au droit de propriété par rapport aux règles précédemment en vigueur. Elles font notamment référence, pour cela, à l'obligation de restaurer la valeur patrimoniale du monument, quel que soit l'état dans lequel celui-ci se trouvait au moment de la protection, à l'enregistrement photographique, à la perte de valeur économique des biens culturels, à l'obligation de sécurisation et aux lourdes sanctions pénales. En outre, le décret attaqué empêche d'effectuer sur un monument protégé des travaux qui ne sont pas nécessaires du point de vue de l'obligation de préservation active ou passive.

A.11.2. En ce qui concerne l'absence de concertation préalable, les parties requérantes répètent qu'elles n'attaquent pas l'absence de concertation mais sa tardivité, laquelle a pour effet qu'elles ne peuvent pas influencer une décision importante telle que la protection provisoire, bien qu'elles disposent, en tant que propriétaires, des arguments les plus pertinents. L'objectif allégué par le Gouvernement flamand se fonderait du reste sur une présomption irréfragable de mauvaise foi du propriétaire, sans qu'existe a priori une indication que le propriétaire posera des actes malveillants destinés à diminuer la valeur patrimoniale de son bien.

A.11.3. S'agissant de l'absence de compensation, les parties requérantes attirent l'attention sur le fait que la troisième ligne de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et le principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques visent toute restriction de propriété et pas seulement les interdictions de bâtir. Les obligations découlant de ces normes vont au-delà de ce que prévoient la Convention de Grenade et la recommandation précitée du Conseil de l'Europe.

En toute hypothèse, les primes et subsides prévus en termes vagues par le décret attaqué sont insuffisants pour dédommager des lourdes charges qui sont imposées dans l'intérêt général aux propriétaires de monuments. Etant donné qu'ils sont seulement liés à un projet, ils ne compensent pas du tout le préjudice subi par les propriétaires. En outre, les moyens financiers qu'exige la mise en œuvre de cette politique sont déjà trop restreints à l'heure actuelle, tant en ce qui concerne le champ d'application qu'en ce qui concerne le montant, et ils ne font pas naître de droit subjectif pour le propriétaire.

Eu égard à la très lourde charge qu'entraîne le décret attaqué, le contrôle de proportionnalité doit cependant être très strict. Les parties requérantes indiquent que la Cour a constaté, dans son arrêt n° 12/2014 du 23 janvier 2014, une violation de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme au motif que l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale en cause portait atteinte au droit de propriété, sans prévoir de compensation adéquate. Le décret attaqué a des effets juridiques très semblables à ceux de cette ordonnance, notamment en raison de l'interdiction de démolir un bâtiment protégé et de défigurer, endommager ou détruire de quelque manière que ce soit des biens protégés, sous peine de sanctions pénales sévères.

A.12. Selon le Gouvernement flamand, la remise effective dans l'état d'origine ne constitue pas une nouveauté par rapport à l'ancienne réglementation, puisque le point de référence était à l'époque l'état dans lequel se trouvait le bâtiment avant l'infraction urbanistique. De même, la réglementation en vigueur à l'époque prévoyait déjà l'obligation de prendre toutes les mesures possibles pour lutter contre la perte ou la dégradation du monument.

En ce qui concerne la compensation, le Gouvernement flamand souligne que la prime en matière de patrimoine peut aussi s'appliquer aux travaux de sécurisation, si ceux-ci sont essentiels à la préservation de caractéristiques patrimoniales et d'éléments patrimoniaux.

Le Gouvernement flamand conteste également que les actes contraires au principe de préservation active et passive et à l'arrêté individuel de protection ne peuvent plus faire l'objet d'un permis à l'avenir. L'autorité accordant le permis dispose en la matière d'une marge discrétionnaire.

Par ailleurs, la politique en la matière ne repose pas sur une méfiance fondamentale, ni sur une présomption irrefragable de mauvaise foi, mais sur la crainte que le propriétaire détruise la valeur patrimoniale au cours de la procédure de protection.

Quant à l'absence de mesure compensatoire, la Cour n'est pas compétente pour examiner si une telle compensation est nécessaire. Les parties requérantes ne démontrent pas en quoi le principe de proportionnalité a été violé. La nouvelle réglementation en matière de patrimoine tend vers la neutralité budgétaire et, lors de l'examen du présent recours, la Cour ne peut pas prendre en compte les économies qui résultent en la matière de l'accord de gouvernement pour la période 2014-2019, ni de la note relative à la marge budgétaire en 2014 et 2015.

Enfin, l'arrêt de la Cour n° 12/2014 n'est pas pertinent, étant donné qu'une interdiction de bâtir n'est pas comparable à l'interdiction de démolir un monument protégé. La protection d'un monument n'a pas pour effet de le priver de toute utilité économique.

#### *Quant à la seconde branche du premier moyen*

A.13.1. Dans la seconde branche du premier moyen, les parties requérantes critiquent les restrictions de propriété que le décret attaqué impose sur les biens culturels présents dans le monument protégé. Le décret attaqué ne définit pas ce terme, de sorte que l'administration dispose d'un pouvoir trop étendu pour déterminer ce qui constitue un bien culturel. Les travaux préparatoires indiquent seulement que le terme « biens culturels » doit être défini largement. Contrairement à l'ancienne réglementation, il ne s'agit pas seulement de biens meubles devenus immeubles par destination. Cette notion vague serait contraire à l'article 1er de la Convention

de Grenade, qui offre une protection auxiliaire pour les éléments décoratifs qui font partie intégrante du monument. De même, l'arrêt de la Cour n° 25/2010 du 17 mars 2010 fait apparaître qu'il doit exister un lien véritable entre le bien culturel et le bien immobilier. La définition plus restrictive du terme « biens culturels » qui figure dans l'arrêté d'exécution est contraire au principe de la sécurité juridique.

A.13.2. Selon les parties requérantes, étant donné que les propriétaires de biens culturels, qui ne sont pas nécessairement les propriétaires du monument à protéger, ne sont pas impliqués dans la procédure de protection, ils peuvent être confrontés à l'indisponibilité totale des biens culturels concernés, alors qu'il peut s'agir de biens qui sont intimement liés à l'histoire familiale ou qui relèvent de la vie privée.

Ces biens ne peuvent plus être déplacés qu'avec l'approbation de l'agence. Les obligations en matière de préservation, de sécurisation, de gestion et d'entretien ainsi que l'interdiction de défigurer ou de détruire les biens s'appliquent également à ces biens.

L'absence de consultation des propriétaires des biens culturels est en contradiction flagrante avec la participation des diverses autres autorités publiques dans la phase qui précède la protection provisoire. Cette inégalité de traitement ne peut être justifiée. L'administration est dès lors dans l'impossibilité de disposer d'informations suffisantes, en particulier en ce qui concerne la valeur patrimoniale.

De plus, les propriétaires des biens culturels sont confrontés au fait que les fonctionnaires désignés par le Gouvernement flamand ont accès à ces biens, que leurs biens peuvent faire l'objet d'un enregistrement photographique et que la liste de ces biens est rendue publique. La sécurisation et l'assurabilité des biens culturels concernés sont par conséquent compromises.

A.13.3. Selon les parties requérantes, le décret attaqué ne compense en aucune manière l'indisponibilité des biens culturels concernés. Il ne prévoit pas non plus d'incitants fiscaux pour le propriétaire de ceux-ci. Cette absence de compensation est contraire à l'article 6 de la Convention de Grenade précitée. Le Conseil consultatif stratégique pour l'aménagement du territoire a lui aussi insisté, dans les travaux préparatoires du décret attaqué, sur la nécessité d'une compensation adéquate, ainsi que d'une obligation d'achat pour l'autorité publique. Le propriétaire de biens culturels est ainsi discriminé par le décret attaqué, lorsqu'on le compare au propriétaire d'un bien culturel régi par le décret portant protection du patrimoine culturel mobilier présentant un intérêt exceptionnel.

A.14.1. Selon le Gouvernement flamand, il ressort de l'article 525 du Code civil que certains éléments décoratifs, tels des miroirs, peintures et sculptures, peuvent eux aussi être immobiliers, si le parquet sur lequel ils sont attachés fait corps avec la boiserie ou s'ils sont placés dans une niche pratiquée expressément pour les recevoir. De même, la Convention de Grenade ne limite pas les biens culturels à ceux qui sont rattachés aux monuments, pour autant qu'ils présentent un lien étroit avec l'histoire du bâtiment. Simultanément, il faut éviter que le propriétaire ne soustraie le bien à la protection du patrimoine, en le qualifiant de mobilier. Par son arrêt n° 25/2010 du 17 mars 2010, la Cour a d'ailleurs déjà admis que le législateur décrétoal flamand était compétent, dans le cadre de la politique du patrimoine, pour régler le statut des équipements et éléments décoratifs présents dans le bien. Le décret attaqué n'étend toutefois pas la portée du terme « biens culturels », étant donné qu'un lien matériel avec le monument protégé reste requis.

A.14.2. Le Gouvernement flamand conteste que la protection des biens culturels affecte la valeur vénale de ceux-ci. Grâce à la conservation du patrimoine dans son ensemble, la valeur vénale s'accroît justement. L'interdiction de transporter les biens culturels en dehors du monument protégé n'affecte pas davantage la valeur vénale de ces biens culturels.

A.15. Selon les parties requérantes, la protection auxiliaire des biens culturels mobiliers entraîne une perte de valeur économique, alors que les propriétaires de ces biens ne sont pas nécessairement les propriétaires du monument. Ces biens peuvent souvent avoir une valeur élevée et avoir acquis leur actuel statut de droit réel bien avant qu'il soit question d'une protection du patrimoine. En tout état de cause, l'interdiction de déplacement affecte le droit de disposer librement des biens culturels.

Dans la mesure où le législateur décrétoal régional impose une interdiction de déplacer des biens mobiliers, il empiète par ailleurs sur une matière communautaire, étant donné que le patrimoine culturel mobilier est resté une compétence communautaire, conformément à l'article 4, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, comme la Cour l'a jugé par son arrêt n° 25/2010, du 17 mars 2010. Ainsi, le législateur décrétoal

peut vider de sa substance la compétence communautaire relative au patrimoine culturel sur le territoire bilingue de la Région de Bruxelles-Capitale, tant pour les biens appartenant au patrimoine néerlandophone que pour les biens appartenant au patrimoine francophone.

A.16. Le Gouvernement flamand estime que les parties requérantes ne démontrent pas pourquoi la distinction entre différents biens culturels a un effet disproportionné au regard du droit au respect des biens. Le décret attaqué ne contient pas une interdiction de déplacement mais seulement l'obligation de conserver dans le monument les biens culturels restés purement mobiliers.

Le législateur décretaal régional est par ailleurs compétent pour empiéter en l'espèce sur la matière du patrimoine culturel, étant donné que ce régime concerne seulement l'entretien et la préservation des monuments.

*Quant au deuxième moyen*

A.17. Dans le deuxième moyen, les parties requérantes font valoir que les articles 6.1.1 à 6.5.4 du décret attaqué ne sont pas compatibles avec les articles 10, 11, 15 et 22 de la Constitution, combinés avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention. Elles critiquent notamment le droit d'accès aux habitations privées et locaux professionnels instauré par l'article 6.1.2 du décret attaqué en faveur des fonctionnaires désignés par le Gouvernement flamand, ainsi que l'enregistrement photographique de l'état physique du bâtiment.

A.18. Selon les parties requérantes, en vertu du droit au respect de la vie privée, le domicile et les locaux professionnels sont inviolables. Ce droit est violé lorsqu'un contrôle de l'habitation ou des locaux professionnels n'est pas entouré de garanties suffisantes et lorsque les autorités se voient accorder une trop grande marge pour apprécier l'opportunité, le nombre, la durée et l'importance des opérations de contrôle.

En outre, l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit le droit à une procédure contradictoire, sauf en cas de nécessité absolue. Il découle de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que le litige concernant l'éventuel classement d'une propriété est une contestation qui rentre dans le champ d'application de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Il résulte de la jurisprudence de la Cour que les intéressés ont donc droit à un contrôle juridictionnel effectif, tant en fait qu'en droit, de la régularité de la décision permettant l'accès à des locaux habités, ainsi que des mesures qui sont prises sur cette base.

A.19.1. Les parties requérantes renvoient aux avis du Conseil consultatif stratégique pour l'aménagement du territoire et du Conseil socio-économique de la Flandre figurant dans les travaux préparatoires du décret attaqué. Ces organes consultatifs ont considéré que l'accès à des bâtiments privés constituait une mesure trop intrusive, qui témoigne d'une méfiance vis-à-vis du citoyen et ne favorise pas l'assise sociale de la politique en matière de patrimoine immobilier. En outre, ces mesures vont à l'encontre des exigences de consultation et de participation qui résultent de la recommandation précitée du Conseil de l'Europe.

Les titulaires de droits réels n'ont pas davantage voix au chapitre quant à l'enregistrement photographique de l'état physique du bien protégé, y compris de son intérieur, qui est ensuite versé au dossier de protection et qui est communiqué à diverses autorités. Des images relevant de la sphère privée et de l'intimité des habitants sont ainsi rendues publiques.

A.19.2. Selon les parties requérantes, la procédure sur requête unilatérale entraîne une décision judiciaire exécutoire sans que l'autre partie au litige ait été entendue. Une telle procédure ne peut être appliquée, selon une jurisprudence constante de la Cour de cassation, qu'en cas d'extrême urgence et de nécessité absolue. L'accès à des bâtiments privés n'est pas d'une extrême urgence au regard de la politique en matière de patrimoine. Le propriétaire ne peut se défendre qu'*a posteriori*, par le biais d'une opposition ou d'une tierce opposition.

A.20.1. Le Gouvernement flamand expose qu'une ingérence de l'autorité dans le droit au respect de la vie privée et de la vie familiale est admissible si elle est prescrite par une disposition législative suffisamment précise, qui répond à un besoin social impérieux et qui est proportionnée au but poursuivi.

A.20.2. Selon le Gouvernement flamand, lorsqu'on examine si un bien immobilier vaut d'être protégé, il est essentiel de vérifier s'il contient des biens culturels de valeur. C'est pour cette raison que, dans le cadre d'une politique efficace de protection du patrimoine, l'accès aux sites archéologiques, paysages, monuments et sites urbains et ruraux doit être réglé, y compris l'accès aux habitations privées.

L'accord du propriétaire ou de l'utilisateur de l'habitation ou du local professionnel est d'abord demandé. La procédure sur requête unilatérale n'est utilisée que si le titulaire d'un droit réel refuse au fonctionnaire habilité l'accès à son habitation et s'il existe un risque qu'il fasse disparaître le bien pour rendre la protection impossible.

Le recours au juge, qui vérifie le respect des droits de l'utilisateur, constitue une garantie pour la vie privée de ce dernier. Ce juge remplit par ailleurs toutes les conditions d'indépendance et d'impartialité. Il vérifie si les droits constitutionnels de l'intéressé sont respectés.

Par ailleurs, on ne peut déduire de la jurisprudence de la Cour de cassation qu'une procédure sur requête unilatérale viole l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, étant donné que les droits de défense doivent toujours être examinés en tenant compte de l'ensemble de la procédure. En l'espèce, toutes les voies de recours disponibles dans le Code judiciaire sont ouvertes au titulaire d'un droit réel et à l'utilisateur.

Du reste, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme n'exige pas que tous les éléments d'un procès soient soumis au principe du contradictoire, étant donné que le droit de contradiction doit être mis en balance avec le droit au respect de la vie privée et familiale. Si l'un de ces droits est violé, il suffit d'offrir postérieurement une réparation adéquate.

A.20.3. En ce qui concerne l'enregistrement photographique, le Gouvernement flamand attire l'attention sur le fait que le dossier de protection est consultable au cours de l'enquête publique auprès des communes concernées et de l'agence. Le décret attaqué ne contient sur ce point aucune règle qui protège la vie privée des habitants ou des titulaires de droits réels, mais la législation générale en matière de vie privée est applicable. En outre, l'autorité est soumise au décret du 26 mars 2004 relatif à la publicité de l'administration, qui permet de refuser la consultation si le fait de rendre un document public porte atteinte à la protection de la vie privée d'une personne concernée. La banque de données contenant les biens protégés, visée à l'article 6.3.1 du décret attaqué, ne contient par ailleurs que l'arrêté de protection et non les annexes à cet arrêté.

Les dispositions attaquées ne portent dès lors pas atteinte à la protection minimale de la vie privée, telle que celle-ci est garantie par le législateur fédéral. Les dispositions attaquées s'inscrivent au demeurant dans une mission d'intérêt public, qui est d'informer le public du patrimoine immobilier en Flandre.

A.21.1. Selon les parties requérantes, le Gouvernement flamand n'indique pas concrètement à quel besoin social répond la disposition attaquée. En effet, l'utilité de prévoir une protection auxiliaire pour des éléments de valeur n'implique pas en soi la nécessité d'accorder à des fonctionnaires l'accès à des habitations privées et à des locaux professionnels. En effet, sous l'empire des règles précédemment en vigueur, ces éléments de valeur pouvaient tout aussi bien être protégés, tandis que la possibilité de pénétrer dans des habitations et des locaux professionnels était expressément exclue. La disposition attaquée constitue à cet égard plutôt l'expression d'une méfiance à l'égard des propriétaires privés, alors qu'en raison de leur lien avec le patrimoine à protéger, ils font justement preuve d'un grand sens des responsabilités.

La possibilité de visiter des habitations ou des locaux professionnels existe par ailleurs en dehors du cadre des mesures visant au respect de la législation, puisqu'elle peut précéder la protection provisoire et intervenir sans qu'existe une indication sur la présence d'éléments de valeur. Pourtant, une visite domiciliaire ne peut en principe avoir lieu que dans le cadre d'une enquête portant sur une infraction déjà commise.

Contrairement à ce que soutient le Gouvernement flamand, le décret attaqué ne prévoit nulle part que les fonctionnaires habilités ne demanderont une autorisation judiciaire par requête unilatérale que si le titulaire de droits réels ou l'utilisateur refuse manifestement de leur donner volontairement accès et qu'il existe un risque qu'il fasse disparaître des biens culturels pour rendre leur protection impossible. Par ailleurs, l'exercice, par le propriétaire ou l'utilisateur, du droit de ne pas accorder un accès à son habitation ou à son local professionnel ne fait pas naître *ipso facto* le droit correspondant d'octroyer par voie judiciaire un accès à ces locaux. A défaut, la protection de la vie privée serait en effet vidée de son contenu.

Du reste, le Gouvernement flamand se contredit en prétendant, d'une part, que seul l'effet de surprise peut garantir la non-disparition de biens de valeur, mais en déclarant, d'autre part, qu'il faut d'abord demander l'autorisation au propriétaire.

Etant donné que toute voie de recours contre l'autorisation judiciaire ne peut s'exercer qu'*a posteriori*, après que la violation de la vie privée a eu lieu, la protection juridictionnelle n'est pas effective. Le décret attaqué ne contient du reste aucune voie de recours contre cette autorisation judiciaire.

A.21.2. Selon les parties requérantes, l'enregistrement photographique concerne des biens relevant de la sphère privée, à savoir des images, de la correspondance, des objets personnels et autres. Les parties requérantes ont déjà été confrontées, dans le passé, à un tel enregistrement photographique. Il ne peut pas être fait utilement référence à l'article 5, e), de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, étant donné que la mesure attaquée va plus loin que ce qui est nécessaire pour défendre une mission d'intérêt général. En effet, il n'est nullement nécessaire de rendre ces données privées publiques et de refuser aux propriétaires des biens culturels concernés le droit d'être entendu. Contrairement à ce que soutient le Gouvernement flamand, il ne résulte pas de l'article 6.3.1 du décret attaqué que l'enregistrement photographique ne fait pas partie de la banque de données.

A.22. Selon le Gouvernement flamand, il est essentiel que les éléments qui doivent être protégés en même temps que les monuments puissent être pris en compte pour examiner s'ils sont dignes d'être protégés. Par conséquent, l'autorisation rendue sur requête unilatérale est nécessaire. Les autorités ont déjà été confrontées dans le passé à la disparition d'éléments potentiellement de grande valeur, parce que le titulaire de droits réels avait appris qu'une protection était en préparation. Par ailleurs, toutes les voies de recours habituelles sont ouvertes contre l'autorisation rendue sur requête unilatérale.

En ce qui concerne l'enregistrement photographique, le Gouvernement flamand attire l'attention sur le fait que les parties requérantes ne font pas de distinction entre l'arrêté de protection et les annexes à cet arrêté. Seul l'arrêté de protection est accessible au public, tandis que l'enregistrement photographique et la liste de biens culturels ne sont consultables que par les parties intéressées. Pour le reste, la loi relative à la vie privée continue à s'appliquer.

#### *Quant au troisième moyen*

A.23. Dans leur troisième moyen, les parties requérantes font valoir que les articles 6.1.1 à 6.5.4 et l'article 10.2.2 du décret attaqué ne sont pas compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que des personnes privées peuvent faire valoir moins de droits que les communes et les centres publics d'action sociale, en ce qui concerne les primes en matière de patrimoine, alors qu'elles sont soumises aux mêmes obligations.

A.24. Selon les parties requérantes, la Cour a reconnu, par son arrêt n° 145/2013, qu'une autorité publique et des personnes privées sont suffisamment comparables dans le cadre d'une législation spécifique. La comparabilité résulte en l'espèce du fait qu'elles doivent toutes supporter les charges de la politique en matière de patrimoine qui est menée dans l'intérêt général.

Cependant, les propriétaires privés sont préjudiciés par rapport aux communes et aux centres publics d'action sociale, étant donné que la première catégorie de personnes ne peut obtenir une prime en matière de patrimoine qu'à concurrence de 32,5 % au moins des travaux subsidiables, alors que pour la seconde catégorie de personnes, cette prime s'élève à 80 % au moins des travaux subsidiables. En vertu de l'article 11.2.9 du projet d'arrêté d'exécution, la prime en matière de patrimoine pour les propriétaires privés s'élèvera à 40 % du devis accepté, hors TVA. La prime majorée, de 60 %, ne peut être obtenue que lorsqu'elle concerne un bien patrimonial sans utilité économique ou des bâtiments scolaires.

Les travaux préparatoires ne précisent pas pourquoi les deux catégories de personnes sont traitées différemment. La seule volonté de maintenir une situation antérieure ne constitue pas un objectif légitime si cette situation antérieure était elle-même contraire au principe d'égalité et de non-discrimination.

A.25.1. Selon le Gouvernement flamand, le décret attaqué prévoit deux types de financement, le subside et la prime. Il souligne que les pourcentages prévus dans le décret constituent des taux minimum, qui peuvent être relevés par le Gouvernement flamand. Par conséquent, une inégalité ne peut résulter que d'un arrêté du Gouvernement flamand, qui n'alignerait pas les pourcentages attaqués. L'arrêté du Gouvernement flamand du 16 mai 2014 contient par ailleurs le détail des primes en matière de patrimoine.

Les demandeurs de primes qui sollicitent une prime en matière de patrimoine de 80 % doivent prendre l'engagement de remplir, pendant dix ans au moins, les conditions et modalités spécifiques, définies dans le plan de gestion, relatives à l'ouverture du patrimoine au public.

Les taux minimum distincts ont seulement pour but de maintenir les primes au niveau où elles se trouvaient sous l'empire de la réglementation antérieure. Une coordination de la réglementation antérieure ne fait pas naître un nouveau délai au cours duquel un recours pourrait être introduit contre les dispositions coordonnées.

A.25.2. Selon le Gouvernement flamand, les propriétaires privés ne sont pas comparables aux communes et aux centres publics d'action sociale, étant donné que, grâce à la prime en matière de patrimoine, ils peuvent réaliser une plus-value qui accroîtrait leur patrimoine en cas de vente ou de location tandis que, dans le cas des communes ou des centres publics d'action sociale, cette plus-value revient à la communauté. En outre, l'autorité publique ne bénéficie pas des mesures fiscales favorables auxquelles les propriétaires privés peuvent recourir.

A.26. Selon les parties requérantes, la violation du principe d'égalité et de non-discrimination est inhérente à la disposition attaquée elle-même. Une catégorie de personnes dispose en effet de la garantie que 80 % des coûts de restauration seront remboursés, tandis que l'autre catégorie de personnes ne dispose pas de cette garantie.

Plus précisément, la manière dont le législateur décréte est parvenu aux pourcentages fixés n'est pas claire. Par ailleurs, l'analyse d'impact des dispositions attaquées fait apparaître que les propriétaires privés se trouvent maintenant dans une position moins favorable qu'auparavant, étant donné que le budget de 2011 permet, à l'heure actuelle, d'honorer seulement 38,56 % des demandes de prime en matière de patrimoine pour des initiatives privées, tandis que l'ancienne réglementation permettait d'honorer 50,93 % de ces demandes. En revanche, le pourcentage de demandes qui peuvent être honorées pour des initiatives publiques et des initiatives provenant d'administrations des cultes a fortement progressé.

Le Gouvernement flamand a, dans ce cadre, perdu de vue que la protection des propriétés privées s'effectue elle aussi dans l'intérêt général. En effet, cette protection s'effectue en raison de la valeur patrimoniale du bien, quel qu'en soit le propriétaire. Les primes visent dans les deux cas à compenser quelque peu les coûts élevés liés à la protection.

#### *Quant au maintien des effets des dispositions attaquées*

A.27. Le Gouvernement flamand attire l'attention sur le fait que les dispositions attaquées entrent en vigueur le 1er janvier 2015 et qu'à cette date, la loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et des sites et le décret du 3 mars 1976 réglant la protection des monuments et des sites urbains et ruraux sont abrogés. Si les dispositions attaquées étaient annulées, toutes les règles relatives à la protection des monuments et des paysages patrimoniaux disparaîtraient. Non seulement il ne serait plus possible de procéder à de nouvelles protections dans ce cas, mais il ne serait plus possible non plus d'effectuer des travaux de préservation sur les monuments protégés. Or, la Flandre est tenue de protéger son patrimoine sur la base de la Convention européenne du 3 octobre 1985 pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe et sur la base de la Convention européenne du paysage du 20 octobre 2000. Pour ces motifs, le Gouvernement flamand demande que les dispositions éventuellement annulées soient maintenues provisoirement pendant une période d'au moins un an.

A.28. Les parties requérantes s'en remettent sur ce point à la sagesse de la Cour, mais elles attirent toutefois son attention sur le fait que le décret entre en vigueur le 1er janvier 2015 et qu'au moment de l'éventuelle annulation de celui-ci, peu de décisions auront déjà été prises sur la base des nouvelles règles. Par ailleurs, il ne se créerait aucun vide juridique, étant donné que l'annulation de l'article 12.2.1 du décret attaqué aurait pour effet de remettre en vigueur la loi du 7 août 1931 et le décret du 3 mars 1976.

A.29. Le Gouvernement flamand estime que la thèse défendue par les parties requérantes aurait pour effet de créer trop d'insécurité juridique.

- B -

### *Quant aux dispositions attaquées*

B.1. Le décret flamand du 12 juillet 2013 relatif au patrimoine immobilier a pour but d'intégrer dans un seul décret la réglementation relative au patrimoine immobilier, qui était auparavant répartie entre diverses lois et décrets, et de renouveler la politique en cette matière. Lorsque c'est nécessaire, le législateur décrétoal maintient encore la distinction entre sites archéologiques, monuments, paysages historico-culturels et sites urbains et ruraux.

Dans le même temps, le législateur décrétoal tend à mieux harmoniser la réglementation en matière de patrimoine immobilier avec d'autres domaines, en particulier le droit de l'environnement (aménagement du territoire, nature, forêts et environnement, voy. *Doc. parl.*, Parlement flamand, 2012-2013, n° 1901/8, p. 5) et à mettre en œuvre certaines conventions adoptées dans le cadre du Conseil de l'Europe, parmi lesquelles la Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe, faite à Grenade le 3 octobre 1985 et approuvée par la loi du 8 juin 1992. Enfin, le volet concernant l'application de la réglementation a été modernisé en faisant une distinction entre les mesures judiciaires et les mesures administratives et en instaurant la possibilité de condamner les contrevenants au paiement d'un dédommagement intégral (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2012-2013, n° 1901/1, pp. 1-12).

B.2.1. Les articles 6.1.1 à 6.5.4 attaqués constituent le chapitre 6 (« Protections et paysages ruraux ») du décret relatif au patrimoine immobilier. En vertu de l'article 6.1.1 du décret attaqué, le Gouvernement flamand peut protéger un site archéologique, un monument, un paysage historico-culturel, un site urbain ou rural, y compris le cas échéant une zone de transition. La procédure de protection consiste en une protection provisoire et une protection définitive.

B.2.2. Préalablement à la protection provisoire, le Gouvernement flamand recueille, sauf urgence, l'avis des collèges des bourgmestre et échevins des communes concernées et des départements ou agences de l'autorité flamande qui sont compétents pour l'aménagement du territoire, la politique du logement et le patrimoine immobilier, l'environnement, la nature et l'énergie, la mobilité et les travaux publics et l'agriculture et la pêche, ainsi que de la Commission flamande du patrimoine immobilier (article 6.1.3).

L'arrêté de protection provisoire contient notamment les valeurs patrimoniales, les éléments patrimoniaux et les caractéristiques patrimoniales du bien protégé, les futurs objectifs de gestion qui décrivent la réalisation optimale des valeurs patrimoniales ayant donné lieu à la protection, ainsi que les prescriptions particulières relatives à la préservation et à l'entretien du bien. Sont annexés à l'arrêté de protection provisoire, un plan géoréférencé qui délimite avec précision le bien protégé et, le cas échéant, la zone de transition, un enregistrement photographique de l'état physique du bien protégé et, le cas échéant, une liste reprenant les biens culturels qui font partie intégrante du bien protégé, plus particulièrement l'équipement et les éléments décoratifs dudit bien (article 6.1.4.).

L'arrêté de protection provisoire est publié au *Moniteur belge* (article 6.1.5) et est notifié, par envoi sécurisé, aux titulaires de droits réels sur le site archéologique, le monument ou le site urbain ou rural, qui sont entendus, à leur demande, par l'Agence. Ces titulaires de droits réels informent par envoi sécurisé les propriétaires des biens culturels de l'arrêté dans les trente jours (article 6.1.6).

Les communes concernées ouvrent une enquête publique au plus tard trente jours après la réception de l'arrêté de protection provisoire. Au cours de cette enquête, l'arrêté de protection provisoire et le dossier de protection sont consultables dans les communes concernées et à l'Agence. Au cours de l'enquête publique, toute personne peut faire connaître ses observations et objections par envoi sécurisé adressé aux communes concernées et les communes peuvent organiser une audition. Elles rédigent un procès-verbal dans lequel figurent les observations, les objections et, le cas échéant, un avis et le rapport de l'audition (article 6.1.7).

L'arrêté de protection provisoire a une durée de validité maximale de neuf mois à compter de la réception visée à l'article 6.1.6. Le Gouvernement flamand peut prolonger ce délai une fois d'une durée maximum de trois mois (article 6.1.9). L'arrêté devient caduc de plein droit si le Gouvernement flamand n'a pas pris d'arrêté de protection définitive dans ce délai (article 6.1.11).

B.2.3. L'arrêté de protection définitive est pris par le Gouvernement flamand (article 6.1.13) et contient, outre les données et annexes qui figuraient également dans l'arrêté de protection provisoire, notamment un document dans lequel l'Agence se prononce sur les objections et observations introduites et, le cas échéant, sur les avis émis et le rapport d'audition (article 6.1.14). L'arrêté est publié au *Moniteur belge* (article 6.1.15) et est notifié, par envoi sécurisé, aux titulaires de droits réels qui, à leur tour, informent par envoi sécurisé les propriétaires de biens culturels dans les trente jours (article 6.1.16). L'arrêté est également notifié par envoi sécurisé aux communes sur le territoire desquelles se trouve le bien protégé (article 6.1.17).

B.2.4. Le Gouvernement flamand peut modifier ou abroger un arrêté de protection définitive si les valeurs patrimoniales du bien protégé ont été affectées de manière irréparable ou sont perdues, si un déplacement du bien protégé s'impose pour sa préservation, si la modification ou l'abrogation en tout ou partie s'impose pour des motifs d'intérêt général ou si la bonne gestion requiert l'ajout de données (article 6.2.1). Il peut de même modifier ou abroger en tout ou en partie une protection dans un plan d'exécution spatial régional si l'intérêt général le requiert (article 6.2.2).

B.2.5. L'Agence établit une base de données numérique du patrimoine immobilier protégé. En outre, l'agence qui est chargée de l'application de la réglementation tient à jour une banque de données contenant chaque procès-verbal dressé pour cause d'infraction au décret attaqué. Cette dernière base de données est considérée comme un document administratif au sens de l'article 3, 4°, du décret du 26 mars 2004 relatif à la publicité de l'administration (article 6.3.1).

B.2.6. Les conséquences juridiques de la protection provisoire et de la protection définitive s'imposent aux titulaires de droits réels, aux utilisateurs et aux propriétaires de biens culturels dès la notification visée aux articles 6.1.6 et 6.1.16 du décret attaqué. Elles s'imposent à toute autre personne à partir de la publication au *Moniteur belge*.

En vertu du « principe de préservation active », les titulaires de droits réels et les utilisateurs d'un bien protégé sont tenus de le maintenir en bon état en procédant aux travaux de préservation, de sécurisation, de gestion, de réparation et d'entretien nécessaires (article 6.4.1). Les conditions générales édictées par le Gouvernement flamand pour la préservation et l'entretien s'appliquent pour autant que les conditions particulières figurant dans l'arrêté de protection n'y dérogent pas (article 6.4.2).

En vertu du « principe de préservation passive », il est interdit de défigurer, d'endommager, de détruire des biens protégés ou de poser d'autres actes qui en affectent la valeur patrimoniale (article 6.4.3).

Certains actes qui ne sont pas soumis à un permis, figurant sur une liste établie par le Gouvernement flamand ou dans l'arrêté de protection, effectués sur des biens protégés ou dans des biens protégés, ne peuvent être entamés sans l'autorisation de l'Agence ou de la commune agréée en matière de patrimoine immobilier, à moins d'avoir fait l'objet d'une dispense dans un plan de gestion (article 6.4.4, § 1er). Aucune autorisation n'est requise pour l'entretien régulier des biens protégés, ni pour les mesures urgentes (articles 6.1.3 et 6.1.4 de l'arrêté portant exécution du décret relatif au patrimoine immobilier).

Si un permis est requis, l'autorité accordant le permis recueille l'avis de l'Agence. S'il ressort des avis que ce qui est demandé est contraire aux normes ayant effet direct dans le domaine du patrimoine immobilier ou si une telle violation ressort manifestement du dossier de demande, le permis est refusé ou subordonné à des garanties relatives au respect de la réglementation en matière de patrimoine immobilier, qui figureront dans les conditions liées au permis. Un permis peut être refusé s'il ressort d'un avis obligatoire que ce qui est demandé n'est pas souhaitable au regard des objectifs ou des obligations de préservation qui sont en vigueur dans le domaine du patrimoine immobilier (article 6.4.4, §§ 2 et 3).

Les prescriptions en matière de protection ne peuvent toutefois imposer des restrictions qui interdisent absolument ou rendent impossibles des travaux ou opérations qui sont conformes aux plans d'aménagement ou aux plans d'exécution spatiaux en vigueur dans le cadre de l'aménagement du territoire, ni empêcher la réalisation de ces plans et de leurs prescriptions d'affectation (article 6.1.1/1, inséré par le décret du 4 avril 2014).

Les biens culturels mentionnés dans un arrêté de protection d'un monument ne peuvent pas être déplacés hors du monument sans l'autorisation de l'Agence (article 6.4.5).

Un recours administratif organisé est ouvert devant le Gouvernement flamand contre le refus ou contre l'octroi sous conditions d'un permis. Le Gouvernement flamand peut rendre obligatoire l'avis donné par la Commission flamande du patrimoine immobilier dans le cadre d'une telle procédure, si l'exécution d'un permis est susceptible de porter préjudice à un bien protégé (article 6.4.6).

Il est interdit de démolir un monument protégé. Le Gouvernement flamand peut néanmoins accorder une autorisation en vue de la démolition partielle d'un monument protégé et de la démolition totale ou partielle ou de l'érection, de l'installation ou de la reconstruction d'un bâtiment ou d'une construction dans un site urbain ou rural protégé si cela n'en affecte pas la valeur patrimoniale de manière substantielle (article 6.4.7).

Pour des raisons d'utilité publique, le Gouvernement flamand peut procéder à l'expropriation d'un bien protégé si celui-ci menace de tomber en ruine, d'être endommagé ou d'être détruit (article 6.4.10). En revanche, le propriétaire ne dispose pas de la possibilité d'obliger les autorités à procéder à l'achat d'un tel bien.

B.3. Le financement des travaux de préservation du patrimoine immobilier s'effectue principalement grâce à des subsides et des primes. Les articles 10.1.1 à 10.2.2 du décret relatif au patrimoine immobilier disposent :

« Section 1. - Subsides

Art. 10.1.1. Le Gouvernement flamand peut, dans les limites des crédits disponibles à cet effet au budget de la Communauté flamande :

1° conclure des accords de coopération avec des services intercommunaux agréés du patrimoine immobilier, des Paysages régionaux et des dépôts agréés de patrimoine immobilier et accorder des subsides dans ce cadre;

2° conclure des contrats de gestion avec le titulaire du droit matériel ou le gestionnaire d'un site archéologique, d'un monument, d'une ou de plusieurs parcelles dans un paysage historico-culturel, d'un site urbain ou rural ou d'un patrimoine rural et accorder des subsides dans le cadre du contrat de gestion;

3° accorder des subsides de projet.

Le Gouvernement flamand en arrête les modalités.

## Section 2. – Primes

Art. 10.2.1. Le Gouvernement flamand peut, dans les limites des crédits disponibles à cet effet au budget de la Communauté flamande :

1° accorder des primes pour des travaux au niveau de biens protégés ou dans des biens protégés et dans des patrimoines ruraux;

2° conclure des contrats de prime pluriannuels pour des travaux de grande envergure et de longue durée au niveau de biens protégés ou dans des biens protégés et dans des patrimoines ruraux;

3° accorder des primes pour l'établissement d'un plan de gestion conformément à l'article 8.8.1, § 1er.

4° accorder des primes pour la gestion d'un patrimoine immobilier protégé et de patrimoines ruraux;

5° accorder des primes pour la gestion d'un patrimoine immobilier pour lequel un plan de gestion a été approuvé conformément à l'article 8.1.1;

6° accorder des primes pour des mesures en faveur de la protection générale du paysage, reprises dans un programme d'action approuvé du patrimoine immobilier;

7° accorder des primes en cas de coût direct exorbitant des fouilles archéologiques à exécuter obligatoirement, telles que reprises dans la note archéologique ratifiée ou dans la note ratifiée.

Le Gouvernement flamand en arrête les modalités.

Art. 10.2.2. Les primes de la Région flamande pour des travaux au niveau d'un patrimoine architectural protégé ou dans un patrimoine architectural protégé s'élèvent au moins aux pourcentages suivants :

1° si le bénéficiaire de la prime est une personne physique ou une personne morale de droit privé : 32,5 % des travaux entrant en considération pour un subventionnement;

2° pour des travaux à des bâtiments appartenant à une commune ou à un CPAS ou à des bâtiments destinés à l'exercice d'un culte reconnu : 80 % des travaux entrant en considération pour un subventionnement.

Le Gouvernement flamand en arrête les modalités ».

*Quant à l'intérêt des parties requérantes*

B.4.1. Le Gouvernement flamand conteste la recevabilité du recours, faute d'intérêt des parties requérantes.

B.4.2. Lorsqu'une association sans but lucratif qui n'invoque pas son intérêt personnel agit devant la Cour, il est requis que son objet social soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; qu'elle défende un intérêt collectif; que la norme attaquée soit susceptible d'affecter son objet social; qu'il n'apparaisse pas, enfin, que cet objet social n'est pas ou n'est plus réellement poursuivi.

B.4.3. Selon l'article 2 de ses statuts, l'objet social de l'ASBL « Association Royale des Demeures historiques et jardins » est « de promouvoir la sauvegarde et la mise en valeur des demeures historiques, du patrimoine que représentent les jardins et les paysages naturels, en ce compris leurs éléments décoratifs et mobiliers, afin d'assurer leur pérennité, et de promouvoir leur signification culturelle et sociale en Belgique et à l'étranger ». Elle défend à cet égard en particulier les intérêts des propriétaires privés de monuments et paysages protégés dans le cadre de la prise de décisions politiques et assiste les propriétaires dans la gestion de leurs biens protégés. Elle peut, à cet effet, en vertu de la même disposition, fournir des renseignements d'ordre technique et un appui moral à ses membres et défendre leurs droits. Cet objet social se distingue de l'intérêt général et dépasse les intérêts individuels de ses membres.

Cet objet social est susceptible d'être affecté par la norme attaquée, étant donné que les parties requérantes font valoir que les dispositions attaquées imposent une lourde charge aux propriétaires privés de biens protégés sans prévoir la compensation nécessaire à cet effet.

En outre, l'ASBL « Association Royale des Demeures historiques et jardins » poursuit réellement cet objet social puisqu'elle a participé à la préparation du décret attaqué (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2012-2013, n° 1901/1, pp. 609-610).

B.4.4. Dès lors que la première partie requérante justifie d'un intérêt au recours, il n'est pas nécessaire d'examiner si les autres parties requérantes justifient également d'un intérêt à poursuivre l'annulation des dispositions attaquées.

#### *Quant au premier moyen*

B.5.1. Dans leur premier moyen, les parties requérantes font valoir que les articles 6.1.1 à 6.5.4 du décret relatif au patrimoine immobilier ne sont pas compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques, en ce qu'ils ne prévoient pas une indemnisation adéquate pour les lourdes charges qu'ils imposent aux propriétaires privés d'un bien appartenant au patrimoine immobilier protégé et en ce qu'ils ne prévoient pas d'obligation d'achat à charge des autorités publiques.

La première branche du premier moyen concerne les biens immobiliers qui sont protégés, tandis que la seconde branche traite des biens culturels qui se trouvent dans un monument protégé. Etant donné que le même grief est invoqué dans les deux branches, celles-ci sont examinées conjointement.

B.5.2. Dans la mesure où il allègue qu'en réglementant la protection des biens culturels mobiliers, le législateur régional a empiété sur une compétence communautaire, le premier moyen n'est pas recevable puisque ce grief n'a été invoqué pour la première fois que dans le mémoire en réponse.

B.6.1. Parmi les effets d'une protection provisoire ou définitive figurent l'obligation pour le titulaire d'un droit réel ou l'utilisateur de maintenir le bien en bon état et de demander, pour tous les travaux à effectuer dans le bien, même ceux qui ne sont pas soumis à un permis,

l'autorisation de l'Agence, ainsi que l'interdiction de principe faite à ces mêmes personnes de démolir partiellement ou totalement ce bien ou de le défigurer, de l'endommager ou de le détruire, d'y exécuter des travaux qui diminuent sa valeur patrimoniale ou de violer d'autres règles relatives au patrimoine immobilier, et de déplacer partiellement ou totalement le bien.

B.6.2. De plus, le titulaire d'un droit réel est tenu par les objectifs de gestion, les prescriptions particulières en matière de préservation et d'entretien et, le cas échéant, les prescriptions particulières de préservation et d'entretien de la zone de transition, imposés par le Gouvernement flamand dans l'arrêté de protection.

Le titulaire d'un droit réel doit aussi se charger de la notification, par envoi sécurisé, des arrêtés de protection provisoire et définitive aux propriétaires des biens culturels qui se trouvent dans le bien protégé et qui figurent dans l'arrêté de protection.

B.6.3. Il est interdit aux titulaires de droits réels sur des biens culturels se trouvant dans un bien protégé et figurant dans l'arrêté de protection de déplacer ces biens en dehors du monument, sauf autorisation de l'Agence.

B.6.4. L'arrêté de protection provisoire du bien résulte d'une décision unilatérale de l'autorité publique, sans consultation des titulaires de droits réels ou des utilisateurs des biens protégés. Postérieurement à cet arrêté, ceux-ci disposent du droit d'être entendus et de formuler leurs observations sur la valeur patrimoniale de leur propriété, ainsi que sur les possibilités pratiques et financières de remplir les obligations imposées. A partir de la notification aux titulaires de droits réels ou aux utilisateurs, les effets juridiques d'une protection provisoire leur sont applicables. Après sa notification, l'arrêté est publié par extraits au *Moniteur belge*. A partir de ce moment, les effets juridiques de l'arrêté de protection provisoire sont applicables à tous.

B.6.5. Les effets d'un arrêté de protection s'étendent sur neuf mois au minimum dans le cas d'une protection provisoire qui ne se transforme pas en une protection définitive et sont, en principe, d'une durée indéterminée dans le cas d'une protection définitive.

B.6.6. La violation des injonctions et des interdictions imposées par le décret relatif au patrimoine immobilier est sanctionnée, sur la base de l'article 11.2.1 de ce décret, par une sanction pénale, une amende administrative ou une combinaison des deux sanctions.

La sanction pénale consiste, selon l'article 11.2.2 de ce décret, en une peine d'emprisonnement de huit jours à cinq ans et en une amende de 26 euros à 400 000 euros ou en l'une de ces peines seulement. Elle concerne notamment le non-respect du principe de préservation active, du principe de préservation passive, de l'interdiction de démolition, des prescriptions particulières en matière de préservation et d'entretien du bien et de l'interdiction d'y effectuer des travaux sans l'autorisation de l'Agence.

L'amende administrative s'élève au maximum à 10 000 euros et sanctionne notamment le fait de contrevenir aux obligations d'information et aux obligations de notification aux propriétaires des biens culturels qui se trouvent dans le bien protégé.

De plus, en vertu des articles 11.4.1 et 11.4.3 du décret relatif au patrimoine immobilier, le contrevenant peut être condamné, tant par le juge pénal que par le juge civil, à la réparation intégrale des dégâts provoqués par l'infraction à la réglementation en matière de patrimoine. Si la réparation ou la reconstruction n'est pas possible ou opportune, le juge ordonne une indemnisation intégrale du préjudice subi par l'intérêt général en raison de la disparition des valeurs patrimoniales, accompagnée, si nécessaire, des mesures destinées à prévenir tout dommage ultérieur.

B.7.1. L'article 16 de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité ».

L'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

B.7.2. Cette disposition de droit international ayant une portée analogue à celle de l'article 16 de la Constitution, les garanties qu'elle contient forment un ensemble indissociable avec celles qui sont inscrites dans cette disposition constitutionnelle, de sorte que la Cour en tient compte lors de son contrôle des dispositions attaquées.

B.7.3. L'article 1er du Protocole précité offre une protection non seulement contre une expropriation ou une privation de propriété (premier alinéa, seconde phrase) mais également contre toute ingérence dans le droit au respect des biens (premier alinéa, première phrase) et contre toute réglementation de l'usage des biens (second alinéa).

La limitation du droit de propriété par suite d'une mesure de protection qui règle l'usage des biens conformément à l'intérêt général », au sens du second alinéa de l'article 1er du Premier Protocole additionnel, relève donc du champ d'application de cette disposition conventionnelle, combinée avec l'article 16 de la Constitution.

B.7.4. Toute ingérence dans le droit de propriété doit réaliser un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens. Il faut qu'existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi.

B.8.1. En vertu du principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques, l'autorité ne peut, sans compensation, imposer des charges qui excèdent celles qui doivent être supportées par un particulier dans l'intérêt général.



l'homme, en ce qu'ils n'organisent pas un régime d'indemnisation d'une interdiction de bâtir résultant d'une mesure de classement. Le litige soumis au juge *a quo* concernait des propriétaires de terrains qui demandaient une indemnisation, fondée sur l'article 1382 du Code civil, en raison de l'interdiction de bâtir résultant de l'arrêté de classement de leurs parcelles, alors même que celles-ci étaient situées en zone d'habitation et avaient fait l'objet d'un permis de lotir. La Cour avait limité son examen à cette situation.

B.9.1. Par ces arrêts, la Cour répondait à des questions préjudicielles, tout en limitant son examen à la situation concrète de l'instance soumise au juge *a quo*. En revanche, dans le cadre d'un recours en annulation, la Cour doit tenir compte du fait que le décret attaqué peut être appliqué à un nombre illimité de cas.

B.9.2. Pour le titulaire d'un droit réel et pour le propriétaire de biens culturels, les effets concrets d'arrêtés de protection pris en vertu du chapitre 6 du décret attaqué peuvent varier considérablement d'un cas à l'autre.

Ce chapitre s'applique en effet à une multitude de statuts de protection, en l'occurrence des sites archéologiques, des monuments, des paysages historico-culturels et des sites urbains et ruraux, y compris le cas échéant une zone de transition. L'impact de l'arrêté de protection sur le droit au respect des biens dépend également de son contenu, notamment de la liste des actes qui ne peuvent être entamés sans autorisation, et des prescriptions particulières en matière d'entretien et de conservation qui sont imposées dans cet arrêté au propriétaire.

En outre, l'impact d'un arrêté de protection pour le titulaire d'un droit réel ou le propriétaire de biens culturels peut notamment dépendre de la prévisibilité raisonnable de la protection du bien, du moment où et de la raison pour laquelle le bien a été acquis, des projets qui étaient envisagés pour ce bien, en ce compris les permis qui avaient déjà été demandés ou obtenus, des investissements déjà effectués, de l'incidence de l'arrêté de protection sur la valeur vénale du bien et des connaissances et moyens financiers dont le titulaire d'un droit réel ou le propriétaire de biens culturels disposent pour répondre aux obligations qui découlent de l'arrêté de protection.

B.10.1. Dans de nombreux cas, la charge qu'un arrêté de protection impose au titulaire d'un droit réel du bien protégé ou au propriétaire des biens culturels qui s'y trouvent n'est pas de nature à justifier une indemnisation sur la base du principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques.

Une telle indemnisation ne peut en effet être accordée que pour autant que les effets disproportionnés d'une mesure de protection excèdent le risque social ou entrepreneurial normal. D'ailleurs, seule la partie de la charge imposée qui dépasse ces risques est indemnisable.

B.10.2. Conformément à l'article 144 de la Constitution, il appartient au juge ordinaire de vérifier *in concreto*, en tenant compte de tous les aspects privés et publics de chaque cas, si la charge qui, à la suite d'un arrêté de protection, frappe le titulaire d'un droit réel sur le bien protégé ou le propriétaire des biens culturels qui s'y trouvent, justifie une indemnisation, et il lui appartient également d'en fixer le montant.

Il peut, pour ce faire, tenir compte notamment, en plus des éléments mentionnés en B.9.2, des intérêts qui sont à la base du décret attaqué, de la valeur patrimoniale et de l'intérêt patrimonial du bien protégé, du comportement antérieur du propriétaire par rapport à la valeur patrimoniale du bien, des primes et subventions déjà octroyées et de la capacité financière de l'autorité publique. En revanche, dans le cadre du contrôle d'une mesure concrète de protection au regard du principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques, il ne peut pas juger de l'opportunité de l'arrêté de protection.

B.10.3. Dans le cadre du présent recours en annulation, la Cour doit vérifier si l'absence de toute indemnité, qui impliquerait une limitation de l'accès au juge, est raisonnablement justifiée.

B.11.1. Le décret relatif au patrimoine immobilier ne prévoit aucune compensation directe, ni pour la restriction apportée au droit au respect des biens et au droit à la libre disposition du bien protégé, ni pour la diminution potentielle de la valeur vénale, résultant de la protection.

En outre, le décret relatif au patrimoine immobilier ne prévoit aucune indemnisation pour le rôle administratif que doit jouer le titulaire d'un droit réel sur le bien protégé.

B.11.2. Au cours des débats en commission de l'Environnement, de la Nature, de l'Aménagement du territoire et du Patrimoine immobilier sur le projet qui a conduit au décret attaqué, certains membres ont suggéré qu'il était souhaitable d'élaborer un mécanisme de compensation pour le préjudice patrimonial (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2012-2013, n° 1901/8, pp. 15, 22 et 59). Le ministre compétent a répondu sur ce point : « Le fait de ne pas prévoir un régime d'indemnisation constitue une option politique » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2012-2013, n° 1901/8, pp. 42 et 45).

B.11.3. Le législateur décrétole a donc choisi de ne prévoir aucune compensation directe des charges qui résultent, pour les titulaires de droits réels, de la protection d'un site archéologique, d'un monument, d'un paysage historico-culturel ou d'un site urbain ou rural. Ainsi, le législateur décrétole n'a pas repris les règles contenues dans l'article 35 du décret du 16 avril 1996 relatif à la protection des sites ruraux, lequel prévoyait une indemnisation si la diminution de valeur d'un bien immobilier résultait directement des prescriptions figurant dans un arrêté de protection définitive d'un site. Il n'a pas davantage repris l'obligation d'acquisition incombant à la Région flamande que prévoyait l'article 34 dudit décret.

B.12.1. En matière de politique environnementale, qui occupe une place centrale dans les politiques sociales et économiques des sociétés modernes, la Cour doit, compte tenu de l'obligation faite par l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution aux législateurs régionaux de garantir le droit à la protection d'un environnement sain, respecter l'appréciation de ces législateurs quant à l'intérêt général, sauf si cette appréciation est déraisonnable.

Le Constituant a conçu de manière large le droit à la protection d'un environnement sain. Ce droit contient le droit à un bon aménagement du territoire, en ce compris le respect de la nature et du patrimoine. Les travaux préparatoires font notamment apparaître qu'incombe aux pouvoirs publics la responsabilité toute particulière « de veiller à ce que les générations futures puissent encore disposer d'un environnement vivable » (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-2/1°, p. 10).

Il ressort en outre des travaux préparatoires relatifs à l'article 23 de la Constitution que le Constituant ne souhaitait pas « confiner les citoyens dans un rôle passif ou [...] les inciter à adopter une attitude passive », mais qu'au contraire, il entendait affirmer que « quiconque a des droits, a également des devoirs », partant de l'idée que « le citoyen a pour devoir de collaborer au progrès social et économique de la société dans laquelle il vit ». C'est pourquoi il a permis aux législateurs auxquels il confie la charge de garantir les droits économiques, sociaux et culturels de tenir compte des « obligations correspondantes », selon les termes de l'alinéa 2 de l'article 23 (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-2/4°, pp. 16-17).

B.12.2. Bien que la Convention européenne des droits de l'homme ne prévoie pas expressément la protection de la nature et du patrimoine, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé à cet égard :

« Si aucune disposition de la Convention n'est spécialement destinée à assurer une protection générale de l'environnement en tant que tel (*Kyrtatos c. Grèce*, n° 41666/98, § 52, 22 mai 2003), la société d'aujourd'hui se soucie sans cesse davantage de le préserver (*Fredin c. Suède* (n° 1), 18 février 1991, § 48, série A n° 192). L'environnement constitue une valeur dont la défense suscite dans l'opinion publique, et par conséquent auprès des pouvoirs publics, un intérêt constant et soutenu. Des impératifs économiques et même certains droits fondamentaux, comme le droit de propriété, ne devraient pas se voir accorder la primauté face à des considérations relatives à la protection de l'environnement, en particulier lorsque l'Etat a légiféré en la matière. Les pouvoirs publics assument alors une responsabilité qui devrait se concrétiser par leur intervention au moment opportun afin de ne pas priver de tout effet utile les dispositions protectrices de l'environnement qu'ils ont décidé de mettre en œuvre (*Hamer c. Belgique*, n° 21861/03, § 79, 27 novembre 2007). Ainsi, des contraintes sur le droit de propriété peuvent être admises, à condition certes de respecter un juste équilibre entre les intérêts - individuel et collectif - en présence (voir, *mutatis mutandis*, *Fotopoulou c. Grèce*, n° 66725/01, 18 novembre 2004) » (CEDH, 3 mai 2011, *Paratheristikos Oikodomikos Synetairismos Stegaseos Ypallilon Trapezis Tis Ellados c. Grèce*, § 50).

« S'agissant de domaines tels que celui de l'environnement, la Cour respecte l'appréciation portée à cet égard par le législateur national, sauf si elle est manifestement dépourvue de base raisonnable » (CEDH, décision, 2 mars 2006, *Ansay et autres c. Turquie*).

« Si les titulaires de droits de créance pécuniaires peuvent en général se prévaloir de droits fermes et intangibles, il en va autrement en matière d'urbanisme ou d'aménagement du territoire, domaines portant sur des droits de nature différente et qui sont essentiellement évolutifs. Les politiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire relèvent par excellence des domaines d'intervention de l'Etat, par le biais notamment de la réglementation des biens dans un but d'intérêt général ou d'utilité publique. Dans de tels cas, où l'intérêt général de la

communauté occupe une place prééminente, la Cour est d'avis que la marge d'appréciation de l'Etat est plus grande que lorsque sont en jeu des droits exclusivement civils » (CEDH, 27 avril 2004, *Gorraiz Lizarraga et autres c. Espagne*, § 70).

Le législateur national dispose en particulier d'un pouvoir d'appréciation étendu lorsque la protection du patrimoine culturel est en cause (CEDH, 29 mars 2011, *Potomska et Potomski c. Pologne*, § 67). La Cour européenne des droits de l'homme a également jugé que « la propriété, en ce compris la propriété privée, a aussi une fonction sociale, qui, dans certaines circonstances appropriées, doit entrer en ligne de compte afin de déterminer si un juste équilibre a été atteint entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les droits fondamentaux de l'individu » (*ibid.*). A cet égard, la Cour européenne examine en particulier si, au moment d'acquérir la propriété du bien en cause, le requérant connaissait ou aurait dû connaître les limitations de propriété ou les futures restrictions éventuelles, s'il existait des espérances légitimes quant à l'utilisation de son droit de propriété ou une acceptation du risque à l'achat, ainsi que l'importance de la restriction imposée et la possibilité de contester en justice la nécessité de cette restriction (*ibid.*).

B.12.3. Le législateur décrétoal dispose dès lors d'un large pouvoir d'appréciation pour déterminer quelles mesures sont appropriées afin de réaliser le but qu'il poursuit en matière de protection de la nature et du patrimoine.

Par le décret du 14 février 2014 portant assentiment à la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société, faite à Faro le 27 octobre 2005 et signée le 25 juin 2012, laquelle ne crée toutefois pas de droits exécutoires (article 6, c), le législateur décrétoal a notamment reconnu que toute personne, seule ou en commun, a le droit de bénéficier du patrimoine culturel et de contribuer à son enrichissement (article 4, a) et s'est engagé à promouvoir la protection du patrimoine culturel comme un élément majeur des objectifs conjugués du développement durable, de la diversité culturelle et de la création contemporaine (article 5, e).

Par ailleurs, la Convention de Grenade du 3 octobre 1985 précitée oblige le législateur compétent, entre autres, à prévoir la possibilité « de mettre en demeure le propriétaire d'un bien protégé d'effectuer des travaux ou de se substituer à lui en cas de défaillance de sa part » (article 4, 2°, c).

B.13.1. La mesure de protection visée au chapitre 6 du décret relatif au patrimoine immobilier emporte, par son objet et par ses effets, une restriction de l'utilisation du bien protégé.

Pareille limitation du droit de propriété, imposée dans l'intérêt général aux termes de la procédure décrite en B.2.2 et B.2.3, est justifiée au regard de la valeur spécifique, archéologique, architecturale, artistique, culturelle, esthétique, historique, archéologico-industrielle, technique, de structuration de l'espace, sociale, urbanistique, anthropologique ou scientifique, au sens de l'article 2.1, 26°, du décret relatif au patrimoine immobilier.

B.13.2. Etant donné que la protection du patrimoine constitue une tâche importante d'intérêt général, les charges résultant de la mise en œuvre de la politique relative au patrimoine qui excèdent le risque social ou entrepreneurial normal doivent en principe être réparties de manière égale parmi la communauté, et ne peuvent pas être imposées comme telles à un groupe limité de particuliers.

B.13.3. L'absence d'une quelconque indemnité pour les titulaires d'un droit réel sur le bien protégé ou sur des biens culturels qui s'y trouvent n'est cependant justifiée par le législateur décréteur qu'en indiquant qu'il s'agit d'une « option politique » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2012-2013, n° 1901/8, pp. 42 et 45).

Cette justification ne tient pas compte de la multiplicité des situations qui peuvent se présenter dans des cas concrets, à la suite d'un arrêté de protection, et dont il n'est pas à exclure *in abstracto* que dans certains cas, elles constitueront un risque social ou entrepreneurial extraordinaire.

B.13.4. Conformément aux travaux préparatoires mentionnés en B.13.3, le décret attaqué ne contient pas de régime d'indemnisation mais n'interdit pas que le juge examine,

dans le cadre d'un arrêté de protection concret, si, en vertu du principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques, une indemnité doit être octroyée.

En cas de silence du législateur, il appartient au juge d'appliquer le principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques et de prendre en compte tous les éléments concrets d'intérêt public et privé, dont les éléments énumérés en B.9.2 et B.10.2, ainsi que les attentes raisonnables des citoyens en ce qui concerne la solidarité que l'on attend d'eux (Cass., 24 juin 2010, Pas., 2010, n° 453).

B.14. Sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.13.4, le chapitre 6 du décret attaqué est compatible avec les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, combinés avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques.

Sous cette réserve, le premier moyen n'est pas fondé.

#### *Quant au deuxième moyen*

B.15.1. Dans leur deuxième moyen, les parties requérantes font valoir que les articles 6.1.2, 6.1.4, 6.1.5, 6.1.7, 6.1.14, 6.1.15, 6.1.17, 6.2.5, 6.2.6 et 6.3.1 du décret relatif au patrimoine immobilier ne sont pas compatibles avec les articles 10, 11, 15 et 22 de la Constitution, combinés avec les articles 6 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention, dans la mesure où ils accordent aux fonctionnaires habilités par le Gouvernement flamand un droit d'accès à des domiciles privés et à des locaux professionnels après autorisation rendue sur requête unilatérale par le président du tribunal de première instance et dans la mesure où ils prévoient un enregistrement photographique de l'état physique du bâtiment, y compris l'intérieur et les biens culturels, sans l'accord préalable des titulaires de droits réels sur le monument et des propriétaires des biens culturels.

B.15.2. Les parties requérantes n'exposent pas comment les mesures attaquées pourraient violer l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Dans cette mesure, le moyen n'est pas recevable.

B.16.1. L'article 15 de la Constitution dispose :

« Le domicile est inviolable; aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit ».

L'article 22 de la Constitution dispose :

« Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit ».

L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

Il ressort des travaux préparatoires de l'article 22 de la Constitution que le Constituant a recherché la plus grande concordance possible avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 997/5, p. 2).

B.16.2. Le droit au respect de la vie privée et familiale, tel qu'il est garanti par les dispositions précitées, a pour but essentiel de protéger les personnes contre les ingérences dans leur vie privée et leur vie familiale.

L'article 22, alinéa 1er, de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme n'excluent pas une ingérence d'une autorité publique dans l'exercice du droit au respect de la vie privée, mais ils exigent que cette ingérence soit prévue par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle corresponde à un besoin social impérieux dans une société démocratique et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit. Ces dispositions engendrent de surcroît l'obligation positive, pour l'autorité publique, de prendre des mesures qui assurent le respect effectif de la vie privée et familiale, même dans la sphère des relations entre les individus (CEDH, 27 octobre 1994, *Kroon et autres* c. Pays-Bas, § 31; grande chambre, 12 octobre 2013, *Söderman* c. Suède, § 78).

B.16.3. Le législateur décrétoal, lorsqu'il élabore un régime qui entraîne une ingérence de l'autorité publique dans la vie privée, jouit d'une marge d'appréciation pour tenir compte du juste équilibre à ménager entre les intérêts concurrents de l'individu et de la société dans son ensemble (CEDH, 26 mai 1994, *Keegan* c. Irlande, § 49; 27 octobre 1994, *Kroon et autres* c. Pays-Bas, § 31; 2 juin 2005, *Znamenskaya* c. Russie, § 28; 24 novembre 2005, *Shofman* c. Russie, § 34; 20 décembre 2007, *Phinikaridou* c. Chypre, §§ 51 à 53; 25 février 2014, *Ostace* c. Roumanie, § 33).

Cette marge d'appréciation du législateur décrétoal n'est toutefois pas illimitée : pour apprécier si une règle légale est compatible avec le droit au respect de la vie privée, il convient de vérifier si le législateur décrétoal a trouvé un juste équilibre entre tous les droits et intérêts en cause.

B.16.4. Le droit au respect du domicile vaut pour les locaux professionnels (CEDH, 15 juillet 2003, *Ernst et autres* c. Belgique) et pour les sociétés (CEDH, 16 avril 2002, *Société Colas Est* c. France).

B.16.5. Le droit au respect du domicile revêt un caractère civil au sens de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme. Etant donné que l'exercice du droit de pénétrer dans des locaux habités constitue une ingérence dans le droit au respect du domicile, les contestations y relatives doivent être traitées dans le respect des garanties prévues par cette disposition.

*Quant à l'accès aux domiciles privés et aux locaux professionnels*

B.17. En vertu de l'article 6.1.2, attaqué, du décret relatif au patrimoine immobilier, les fonctionnaires désignés à cet effet par le Gouvernement flamand ont, pour l'examen des valeurs patrimoniales, accès aux sites archéologiques, monuments, paysages historico-culturels, sites urbains et ruraux qui entrent en considération pour une protection. Cet accès inclut également les domiciles privés et les locaux professionnels, même s'il n'est permis qu'entre neuf et vingt-et-une heures et moyennant l'autorisation du président du tribunal de première instance, laquelle est demandée par requête unilatérale, conformément aux articles 1025 à 1034 du Code judiciaire.

B.18. En prévoyant l'accès aux habitations privées et aux locaux professionnels, la disposition attaquée peut porter atteinte à l'inviolabilité du domicile garantie par l'article 15 de la Constitution, interprété à la lumière de l'article 8.1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

La Cour se doit donc d'examiner si l'article 6.1.2 attaqué porte une atteinte disproportionnée au droit à l'inviolabilité du domicile.

B.19.1. Comme la Cour l'a jugé par ses arrêts n<sup>os</sup> 171/2008, du 3 décembre 2008, 10/2011, du 27 janvier 2011, et 105/2012, du 9 août 2012, qui portaient respectivement sur des dispositions concernant l'inspection du travail, les douanes et accises, et la répression du travail frauduleux, la contrefaçon et la piraterie, les garanties de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme impliquent, entre autres, que les personnes concernées puissent bénéficier d'un contrôle juridictionnel, en fait comme en droit, de la régularité de la décision autorisant l'accès aux locaux habités ainsi que, le cas échéant, des mesures prises sur son fondement. Le ou les recours disponibles doivent permettre, en cas de constat d'irrégularité, soit de prévenir l'accès, soit, dans l'hypothèse où un accès jugé irrégulier a déjà eu lieu, de fournir à l'intéressé un redressement approprié.

B.19.2. Par l'arrêt n° 171/2008 précité, la Cour a jugé que la simple circonstance que l'autorisation de pénétrer dans des locaux habités est délivrée par un juge ne pouvait être considérée comme une garantie suffisante au sens de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, dès lors que la personne visée par la mesure projetée – qui ignore à ce stade cette mesure – ne peut se faire entendre.

B.19.3. Il ressort aussi de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que le droit au respect du domicile peut certes s'appliquer également à des locaux professionnels, mais que la marge d'appréciation des Etats contractants est plus large lorsqu'il s'agit de locaux utilisés à des fins professionnelles ou commerciales (CEDH, 14 mars 2013, *Bernh Larsen Holding AS et autres c. Norvège*, § 159).

B.19.4. Il s'ensuit que l'intervention préalable d'un juge indépendant et impartial représente une garantie majeure pour le respect des conditions d'une atteinte à l'inviolabilité du domicile, mais que l'absence d'une autorisation judiciaire préalable peut être compensée dans certaines circonstances par un contrôle judiciaire exercé *a posteriori*, qui constitue donc une garantie essentielle pour s'assurer de la compatibilité de l'ingérence en cause avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (voy. CEDH, 2 octobre 2014, *Delta Pekárny a.s. c. République tchèque*, §§ 83, 87 et 92; CJUE, 18 juin 2015, *Deutsche Bahn AG et autres c. Commission*, C-583/13 P, points 26, 32 et 35).

B.20. Lorsqu'elle examine si l'article 6.1.2 attaqué porte une atteinte disproportionnée au droit à l'inviolabilité du domicile, la Cour doit tenir compte du fait qu'un examen de la valeur patrimoniale des bâtiments visités ne s'effectue pas dans le cadre de la recherche ou de la poursuite d'une infraction ou de toute autre violation ou de la surveillance du respect de la législation. L'examen a lieu préalablement à une mesure de protection et dans l'optique de celle-ci.

Le rôle des agents patrimoniaux diffère à cet égard de celui des inspecteurs sociaux (arrêt n° 171/2008), des agents des douanes et accises (arrêt n° 10/2011) et des fonctionnaires chargés de repérer le travail frauduleux, la contrefaçon et la piraterie (arrêt n° 105/2012). Leur rôle diffère dans la même perspective du rôle d'agents qui, dans d'autres domaines (logement,

bien-être animal, environnement, aménagement du territoire, etc.) se voient accorder un accès à des domiciles et locaux professionnels afin de contrôler le respect de la législation concernée et, *a fortiori*, du rôle des autorités judiciaires lorsqu'il est procédé à une perquisition dans le cadre de la recherche et de la poursuite d'une infraction ou de l'exécution d'une condamnation pénale.

B.21.1. Le président du tribunal de première instance qui, en vertu de l'article 6.1.2 attaqué, accorde l'autorisation de visiter un domicile privé ou un local professionnel, dispose d'un large pouvoir d'appréciation afin de déterminer si les circonstances qui lui sont soumises justifient une atteinte au principe constitutionnel de l'inviolabilité du domicile. L'autorisation qu'il délivre est spécifique. Elle concerne une enquête précise quant aux valeurs patrimoniales, vise une habitation déterminée et ne vaut que pour les personnes au nom desquelles l'autorisation est accordée. L'autorisation doit être explicitement motivée. Elle doit notamment énoncer les particularités précitées et donner les instructions nécessaires afin que les intéressés puissent contrôler si la visite effectuée par les agents mandatés reste dans les limites autorisées et ne dépasse pas son but (voy., *mutatis mutandis*, CEDH, 9 décembre 2004, *Van Rossem c. Belgique*, §§ 43 et 45).

B.21.2. Dans la mesure où elle accorde seulement aux agents patrimoniaux un accès à des domiciles privés et à des locaux professionnels « avec l'autorisation du président du tribunal de première instance », la disposition attaquée ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit d'inviolabilité du domicile.

B.22.1. L'autorisation du président du tribunal de première instance doit toutefois être demandée « par requête unilatérale conformément aux articles 1025 à 1034 inclus du Code judiciaire ».

En dehors des exceptions expressément prévues par la loi, une requête unilatérale peut seulement être introduite par un avocat (article 1027 du Code judiciaire). L'ordonnance est délivrée en chambre du conseil. Elle est exécutoire par provision, nonobstant tout recours et sans caution, à moins que le juge n'en ait décidé autrement (article 1029 du Code judiciaire). Dans les trois jours de la prononciation, l'ordonnance est notifiée sous pli judiciaire par le greffier au requérant et aux parties intervenantes (article 1030 du Code judiciaire). L'appel de

l'ordonnance par le requérant ou par toute partie intervenante est formé par une requête dans le mois à partir de la notification (article 1031 du Code judiciaire). Toute personne qui n'est pas intervenue à la cause, en la même qualité, peut former opposition à la décision qui préjudicie à ses droits (article 1033 du Code judiciaire).

B.22.2. L'introduction par requête unilatérale a pour effet que le titulaire d'un droit réel, l'habitant ou l'utilisateur du bien qui pourrait faire l'objet d'une protection provisoire peut être confronté à une décision judiciaire exécutoire autorisant l'accès à son habitation ou à ses locaux professionnels, sans qu'il ait pu au préalable mener une défense contradictoire à ce sujet.

B.22.3. La disposition attaquée a été justifiée dans les travaux préparatoires de la manière suivante :

« Le patrimoine immobilier n'est pas qu'un simple décor. Les monuments, les sites archéologiques, les paysages et les sites urbains et ruraux sont davantage qu'une façade, un mur ou une limite foncière. Derrière les murs des monuments ou dans les grandes parcelles foncières, se trouvent souvent des éléments de valeur qui font partie intégrante du bien immobilier en question. Pour apprécier si un bien vaut d'être protégé, il est donc essentiel de pouvoir également prendre en compte ces éléments. C'est pour cette raison que le présent décret règle l'accès aux sites archéologiques, aux paysages, aux monuments et aux sites urbains et ruraux qui entrent en considération pour une protection. Les fonctionnaires désignés n'ont toutefois accès aux domiciles privés et aux locaux professionnels qu'entre neuf heures du matin et neuf heures du soir et moyennant l'autorisation du président du tribunal de première instance. L'autorisation est demandée sur requête unilatérale, conformément aux articles 1025 à 1034 du Code judiciaire » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2012-2013, n° 1901/1, pp. 55-56).

B.22.4. En vertu de la Convention de Grenade précitée, le législateur décrétoal est tenu d'appliquer « des procédures de contrôle et d'autorisation appropriées » en vue de la sauvegarde légale de biens immobiliers qui font partie du patrimoine architectural (article 4, 1°). Les installations ou éléments décoratifs » faisant partie intégrante desdits monuments entrent également dans le champ d'application de la Convention (article 1er).

B.22.5. L'examen du caractère digne d'être protégé des éléments de valeur qui se trouvent dans un bien immobilier entrant en considération pour une protection n'exige pas en soi de porter atteinte au principe du contradictoire. L'accès à une habitation ou à un local professionnel avec l'accord du titulaire d'un droit réel, de l'habitant ou de l'utilisateur de

celui-ci ou, en l'absence d'un tel accord, moyennant une autorisation judiciaire obtenue à l'issue d'une procédure contradictoire suffisent à atteindre cet objectif.

B.22.6. Dans la mesure où l'autorisation de visiter des habitations privées et des locaux professionnels doit être demandée « sur requête unilatérale conformément aux articles 1025 à 1034 inclus du Code judiciaire », la disposition attaquée porte atteinte de manière disproportionnée au droit à l'inviolabilité du domicile. Dans cette mesure, le second moyen est fondé.

B.23. Il y a lieu dès lors d'annuler la dernière phrase de l'article 6.1.2.

Pour préserver la légalité des visites qui auraient été effectuées sur la base de la disposition annulée, la Cour maintient, en application de l'article 8, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les effets de la disposition annulée à l'égard des autorisations données par le président du tribunal de première instance avant la date du présent arrêt.

*En ce qui concerne l'enregistrement photographique*

B.24. En vertu de l'article 6.1.4, § 2, alinéa 2, 2°, d'une part, et de l'article 6.1.14, alinéa 2, 2°, d'autre part, du décret relatif au patrimoine immobilier, un enregistrement photographique de l'état physique du bien protégé doit être joint en annexe à tout arrêté de protection provisoire, d'une part, et définitive, d'autre part. Aux termes de l'article 6.2.5, alinéa 2, 2°, et de l'article 6.2.6, alinéa 2, 2°, du décret précité, la même obligation s'applique à tout arrêté procédant à une modification provisoire ou définitive de l'arrêté de protection. Selon l'article 12.3.5, alinéa 2, 2°, et l'article 12.3.6, alinéa 2, 2°, du même décret, il en va de même pour tout arrêté visant à la transposition provisoire ou définitive d'un arrêté de protection pris sous l'empire de la réglementation antérieure en un arrêté de protection adopté sous l'empire du décret relatif au patrimoine immobilier.

B.25. Ni le décret relatif au patrimoine immobilier ni l'arrêté du Gouvernement flamand du 16 mai 2014 portant exécution du décret relatif au patrimoine immobilier du 12 juillet 2013 n'expliquent ce qu'il convient d'entendre par un enregistrement photographique.

Partant, l'enregistrement photographique doit être interprété conformément au droit au respect de la vie privée, en ce sens qu'il concerne seulement l'état du bien protégé, à l'exclusion des éléments qui ressortissent à la sphère privée.

Ainsi interprétées, les dispositions attaquées sont compatibles avec les articles 10, 11, 15 et 22 de la Constitution, combinés avec les articles 6 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Sous réserve de cette interprétation, le deuxième moyen n'est pas fondé dans la mesure où il traite de l'enregistrement photographique de l'état physique du bien protégé.

*Quant au troisième moyen*

B.26. Dans leur troisième moyen, les parties requérantes allèguent que l'article 10.2.2 du décret relatif au patrimoine immobilier n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que les personnes physiques et les personnes morales de droit privé auraient droit, pour les travaux à effectuer sur ou dans un patrimoine architectural protégé, à une prime inférieure à la prime à laquelle les communes ou les centres publics d'action sociale ont droit pour les mêmes travaux.

B.27.1. L'article 10.2.2, 1<sup>o</sup>, du décret relatif au patrimoine immobilier garantit, dans les limites des crédits disponibles à cet effet dans le budget de la Communauté flamande, une prime pour les personnes physiques ou les personnes morales de droit privé qui effectuent des travaux sur ou dans un patrimoine architectural protégé, à concurrence d'au moins 32,5 % du montant des travaux qui peuvent être subventionnés.

L'article 10.2.2, 2<sup>o</sup> du décret relatif au patrimoine immobilier garantit, dans les limites des crédits disponibles à cet effet dans le budget de la Communauté flamande, une prime pour les communes et les centres d'action sociale qui effectuent des travaux sur ou dans un patrimoine architectural protégé, à concurrence d'au moins 80 % du montant des travaux qui peuvent être subventionnés.

B.27.2. Selon le Gouvernement flamand, la disposition attaquée contient seulement des seuils minimaux pour les deux catégories de personnes, de sorte qu'une inégalité de traitement ne pourrait résulter que de l'arrêté d'exécution.

Puisque la disposition attaquée garantit un pourcentage minimal distinct pour les deux catégories de personnes, elle contient toutefois elle-même une différence de traitement.

B.28. La disposition attaquée s'inscrit dans le cadre des obligations qui sont imposées, en vertu du décret relatif au patrimoine immobilier, tant à des personnes privées qu'à des autorités publiques, en vue de la préservation du patrimoine immobilier. Lorsque, pour qu'il puisse être satisfait à ces obligations, le législateur décréte prévoit un système de subventions, il lui appartient en premier lieu d'en établir les priorités. Sur ce point, la Cour ne dispose pas du même pouvoir d'appréciation que celui dont dispose le législateur décréte.

B.29.1. Dans les travaux préparatoires du décret relatif au patrimoine immobilier la « prime » est définie comme suit :

« Une contribution financière octroyée par l'autorité flamande pour l'exécution de travaux, plus précisément pour des fouilles archéologiques ou pour des travaux réalisés sur ou dans un patrimoine immobilier protégé et des paysages patrimoniaux, qui ont pour but de maintenir ou rétablir les valeurs patrimoniales immobilières. Cette contribution est le plus souvent proportionnelle aux engagements pris par le maître de l'ouvrage ou par celui qui a pris l'initiative des travaux et est toujours liée à un dossier bien précis » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2012-2013, 1901/1, p. 73).

B.29.2. Dans les travaux préparatoires, la disposition attaquée a été justifiée comme suit :

« Par le présent amendement, nous maintenons les primes à la restauration existantes, octroyées par la Région flamande et les provinces, et fixons le niveau de ces primes par voie décréte.

Naturellement, il appartient encore toujours au gouvernement de régler les modalités de calcul et de versement des subsides. D'où la répétition de la phrase : ' le Gouvernement flamand en arrête les modalités '. Le présent amendement prévoit également la possibilité d'octroyer des subsides plus élevés ou d'autres subsides notamment à des monuments ouverts au public, à des monuments SUE (SUE : sans utilité économique) et à des monuments dotés d'un plan de gestion.

Les pourcentages cités ont été adaptés à la suppression des subsides couplés, accordés par les provinces.

La formulation reproduit autant que possible celle de l'arrêté du Gouvernement flamand du 14 décembre 2001 qui règle aujourd'hui les primes à la restauration » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2012-2013, 1901, 4, pp. 14-15).

B.29.3. L'ancien système prévoyait, également dans les limites des crédits inscrits au budget, l'octroi, aux personnes de droit privé, d'une prime à la restauration pour les travaux réalisés sur des monuments protégés. Cette prime s'élevait en principe à 40 % des dépenses prises en considération, à savoir 25 % pris en charge par la Région flamande, 7,5 % par la province et 7,5 % par la commune. Pour les travaux de restauration réalisés sur des monuments protégés appartenant aux pouvoirs locaux, les coûts étaient en principe répartis comme suit : 60 % à charge de la Région flamande, 20 % à charge de la province et 20 % à charge de la commune (articles 15 et 20 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 14 décembre 2001 instaurant un régime de primes pour les travaux de restauration aux monuments protégés).

Les dispositions attaquées maintiennent les règles existantes pour l'essentiel, étant entendu qu'il s'agit désormais de montants minimaux, fixés par voie de décret, et que le montant pris en charge par la province disparaît. Le montant minimal de la prime s'élève dès lors à 32,5 % du coût des travaux de restauration réalisés sur des monuments protégés appartenant à des personnes physiques ou à des personnes morales de droit privé; la Région flamande prend désormais en charge, par un système de primes, 80 % du coût des travaux réalisés sur des monuments protégés appartenant aux pouvoirs locaux.

B.29.4. La différence de traitement que ce système fait naître entre les personnes physiques et les personnes morales de droit privé, d'une part, et les communes et les centres public d'action sociale, d'autre part, en termes de contribution propre aux travaux de restauration, est objectivement et raisonnablement justifiée. Les obligations qui sont imposées aux personnes de droit privé titulaires de droits réels ou aux personnes de droit public titulaires de droits réels ou les responsabilités qu'elles assument volontairement en la matière lorsqu'elles effectuent des travaux sur ou dans un patrimoine architectural protégé s'inscrivent dans une mission d'intérêt général pour les deux catégories de personnes. Seuls les titulaires de droits réels de la première catégorie peuvent toutefois, avec la prime accordée, réaliser une plus-value qui profitera à leur patrimoine en cas de vente ou de location du bien protégé, alors que cette plus-value revient à la communauté dans le cas de la seconde

catégorie (cf., CEDH, décision, 14 mai 2013, *Albert Fürst von Thurn und Taxis*, § 28). En outre, les autorités visées ne peuvent bénéficier des avantages fiscaux dont peuvent bénéficier les personnes privées.

Enfin, la Région flamande contribue de manière substantielle, sur la base de sa compétence en matière de pouvoirs subordonnés (article 6, § 1er, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles), au financement général et spécifique de ces pouvoirs locaux. Il relève de sa liberté politique d'encourager les pouvoirs locaux en particulier à prendre soin du patrimoine immobilier, en accordant des primes sous certaines conditions plutôt qu'en finançant les pouvoirs locaux par des transferts financiers non affectés.

B.30. Le troisième moyen n'est pas fondé.

COPIE NON CORRIGÉE

Par ces motifs,

la Cour

1. annule la dernière phrase de l'article 6.1.2 du décret flamand du 12 juillet 2013 relatif au patrimoine immobilier;

2. maintient les effets de la disposition annulée à l'égard des autorisations données par le président du tribunal de première instance avant la date du présent arrêt;

3. rejette le recours pour le surplus, sous réserve des interprétations mentionnées en B.13.4 et B.25.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 1er octobre 2015.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

A. Alen